

**KOLONISASI DAN PEMBEBASAN *LIFEWORLD* PENDIDIKAN
TINGGI MELALUI ANGGARAN SEBAGAI *STEERING MEDIA*
(STUDI KASUS PERGURUAN TINGGI NEGERI
BADAN LAYANAN UMUM)**

DISERTASI

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Doktor**



Oleh

**Sri Pujiningsih
0930203017**

**PROGRAM DOKTOR ILMU AKUNTANSI
PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2013**

DISERTASI

KOLONISASI DAN PEMBEBASAN *LIFEWORLD* PENDIDIKAN TINGGI MELALUI ANGGARAN SEBAGAI *STEERING MEDIA* (Studi Kasus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum)

Oleh :
SRI PUJININGSIH
0930203017

Dipertahankan di depan penguji
Pada tanggal: **23 Juli 2013**
Dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Promotor,


Prof. Iwan Triyuwono, SE., M.Ec., Ak., Ph.D
Promotor

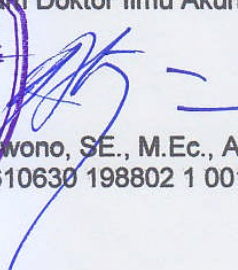

Ali Djamhuri, SE., M.Com., Ak., Ph.D
Ko – Promotor 1


Prof. Eko/Ganis Sukoharsono, SE., M.Com(Hons) Ph.D
Ko – Promotor 2

Mengetahui,

a.n. Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Brawijaya
Karya Program Doktor Ilmu Akuntansi




Prof. Iwan Triyuwono, SE., M.Ec., Ak., Ph.D
NIP. 19610630 198802 1 001

LEMBAR IDENTITAS PROMOTOR DAN PENGUJI

Judul : KOLONISASI DAN PEMBEBASAN *LIFEWORLD* PENDIDIKAN
TINGGI MELALUI ANGGARAN SEBAGAI *STEERING MEDIA*
(Studi Kasus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum)

Nama Mahasiswa : SRI PUJININGSIH

Program Studi : DOKTOR ILMU AKUNTANSI

KOMISI PROMOTOR

Promotor : Prof. Iwan Triuwono, SE., M.Ec., Ak., Ph.D

Ko-Promotor : Ali Djamhuri, SE., M.Com., Ak., Ph.D

Ko-Promotor : Prof. Eko Ganis Sukoharsono, SE., M.Com(Hons)., Ph.D

TIM PENGUJI

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Made Sudarma, SE., MM., Ak

Dosen Penguji 2 : Gugus Irianto, SE., MSA., Ak., Ph.D

Dosen Penguji 3 : Dr. Rosidi, SE., Ak., MM

Tanggal Ujian : 23 Juli 2013



a.n. Dekan

Ketua Program Studi Doktor ILMU AKUNTANSI

Prof. Iwan Triuwono, SE., M.Ec., Ak., Ph.D

NIP. 19610630 198802 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah DISERTASI dengan judul:

"KOLONISASI DAN PEMBEBASAN *LIFEWORLD* PENDIDIKAN TINGGI MELALUI ANGGARAN SEBAGAI *STEERING MEDIA* (Studi Kasus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum)"

Tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah DISERTASI ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 23 Juli 2013

Mahasiswa,



Nama : SRI PUJININGSIH
NIM : 0930203017
PS : Doktor Ilmu Akuntansi
PPS FEB UB

UCAPAN TERIMAKASIH

Segala puji bagi Alloh, Tuhan semesta alam. Atas ijin-Nya Penulis dapat menyelesaikan disertasi. Hasil kerja ini tidak akan tercapai tanpa kontribusi dan dukungan semua pihak. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Iwan Triuwono, S.E., M.Ec. Ak. Ph.D., selaku Promotor. Dari Beliau penulis banyak belajar tentang “Ilmu Hidup”. “Perubahan diri” diawali ketika penulis mengikuti Mata Kuliah Filsafat Ilmu dan Spiritualitas. Dari sini, penulis memberanikan diri untuk mencoba penelitian yang sama sekali “baru”. “Konsisten mengerjakan”, “berfikir positif”, dan “berdoa” yang selalu diajarkan Beliau ketika bimbingan, menjadi energi luar biasa yang mendatangkan banyak kemudahan selama penyelesaian disertasi. Beliau dengan sabar membimbing penulis yang terlalu sering gagal menulis “kalimat efektif” dan “cermat bertata bahasa”. Ketika penulis mengalami kesulitan, setelah menghadap dan berdiskusi dengan Beliau, serasa semua menjadi ringan untuk dikerjakan.
2. Bapak Ali Djamhuri, S.E., M.Com., Ak., Ph.D., selaku Ko-Promotor. Beliau adalah salah satu “provokator” yang membuat penulis berani melakukan penelitian kualitatif dengan Paradigma Kritis. Dengan murah hati, Beliau memberikan banyak artikel dan *E-Book* yang relevan dengan tema Disertasi. Dari sini penulis belajar untuk senantiasa “berbagi”. Diskusi-diskusi selama proses pembimbingan, telah memotivasi Penulis untuk terus belajar “banyak membaca”, “membuat kalimat *concise*, kritis, elaboratif, dan dialektif”, karena Penulis sering gagal melakukannya. Dari Beliau penulis juga belajar banyak hal.
3. Bapak Prof. Eko Ganis Sukoharsono, S.E., M. Com. (Hons), Ph.D., selaku Ko-Promotor. Beliau telah menginspirasi Penulis untuk belajar penelitian kualitatif, sejak mengikuti kuliah Postmodernisme. Beliau dengan baik hati berbagi artikel dan E-Book, banyak dari artikel tersebut yang dijadikan rujukan disertasi penulis. Selama proses pembimbingan, Beliau selalu memberikan masukan sangat “krusial” yang sering terlewatkan dan tidak terpikirkan oleh penulis. Dari sini Penulis belajar banyak dari Beliau untuk lebih fokus, kritis, dan kontekstual dalam menulis.
4. Bapak Prof. Dr. Made Sudarma, S.E., M.M., Ak, selaku penguji. Beliau selalu memberikan motivasi yang menguatkan hati Penulis untuk tetap semangat dalam menyelesaikan disertasi. Saran-saran dari Beliau sangat bermanfaat bagi perbaikan kualitas laporan tulisan disertasi ini. Dari Beliau penulis juga belajar tentang bagaimana menghargai perbedaan pemikiran.

5. Bapak Gugus Irianto, S.E., M.S.A., Ak., Ph.D., selaku penguji. Beliau memberikan motivasi bagi penulis untuk selalu semangat dan tidak meninggalkan doa dalam menyelesaikan disertasi. Dari Beliau penulis mendapatkan banyak artikel kritis ketika mengikuti kuliah Riset Akuntansi Kritis, yang bermanfaat sebagai rujukan disertasi. Saran-saran dari Beliau sangat bermanfaat untuk melengkapi kekurangan dan kelemahan hasil penelitian, terutama kemanfaatan praktis hasil penelitian. Penulis juga mengucapkan terimakasih atas pemberian artikel tentang Transformasi Pengelolaan PTN dan Buku hasil karya Beliau tentang Privatisasi BUMN.
6. Bapak Dr. Rosidi, S.E., M.M., Ak., selaku penguji. Perhatian Beliau memotivasi Penulis untuk segera menyelesaikan Disertasi ini. Saran-saran yang Beliau sampaikan bermanfaat bagi perbaikan hasil penelitian. Dari Beliau Penulis belajar tentang bagaimana melihat dan memahami permasalahan secara berimbang.
7. Bapak Prof. Dr. H. Suparno, selaku Rektor Universitas Negeri Malang (UM), Bapak Prof. Dr. Eri Tri Djatmika R. W.W, M.A., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ekonomi (FE) UM dan Ibu Dr. Dyah Aju Wardani, M.Si., Ak., selaku Ketua Jurusan Akuntansi FE UM, yang telah memberikan ijin dan rekomendasi Penulis untuk melanjutkan studi S3 di Program Doktor Ilmu Akuntansi (PDIA) Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Brawijaya (UB).
8. Rekan-rekan FE UM, Ibu Dr Endang Sri Andayani, M.Si, Ak., Ibu Sawitri Dwi Prastiti, M.Si., Ak., Bapak Dr Tuharjo, M.Si, Ak., Bpk Dr Cipto Wardoyo, M.Pd., M.Si, Ak., Bapak Dr Eka Ananta S., M.M., Ak., Bapak Dr. Sihabudin, M.M., Bapak Dr Ely Siswanto, M.M., Bapak Dr Imam Mukhlis, Bapak Prof. Budi Eko S.; Bapak Drs Prih Hardinto, M.Si. Bapak Drs Joko D, M.Si., serta rekan-rekan lain yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, terimakasih banyak atas bantuan dan doanya. Rekan-Rekan Staf Administrasi: Pak Jumain, Pak Atim, Mbak Ros, Mbak Rohmah terimakasih banyak atas bantuan dan doanya. Teristimewa untuk para informan, saya ucapkan beribu terimakasih, tanpa bantuan mereka mustahil disertasi ini dapat terselesaikan.
9. Sahabat-sahabat tercinta PDIA 2009, Mbak Hamidah, Mbak Nur, Mbak Lilik, Mbak Fita, Mbak Nina, Pak Ananta, Pak Darwis, Pak Pur, Pak Samsuri, Pak Sasongko, Dik Wita, Mbak Fahmi, Pak Zaki, Pak Nasirwan, Pak Haryanto, Pak Hisnol, terimakasih atas kebersamaannya selama ini, **“apapun paradigma-nya yang penting bersaudara”**.
10. Bapak dan Ibu yang telah dipanggil Alloh, terimakasih atas tempaan hidup yang diberikan, semangat kerja keras dan keuletan yang ditanamkan, serta doa yang tak terputus untuk kebaikan penulis. Bapak

selalu memotivasi penulis untuk menuntut ilmu setinggi-tingginya. Takdir Alloh menetapkan kebersamaan dengan Ibu tercinta hanya sampai penulis berumur 11 tahun, namun Beliau tetap meninggalkan bekas ajaran hidup. Semoga Alloh memberikan ampunan kepada keduanya. Untuk Ibu Sumarmi, terimakasih atas kasih sayang dan kebersamaannya. Untuk Bapak dan Ibu Mertua terimakasih atas "*berkah pangestu*" dan kasih sayang yang senantiasa diberikan kepada Penulis.

11. Suamiku tercinta, terimakasih atas segalanya. Yang selalu berdoa untuk kesehatan dan kelancaran disertasi. Yang selalu siap membantu "*hunting*" artikel, buku dan *E-Book*. Yang selalu menguatkan hatiku ketika "galau". Terimakasih untuk dua buah hatiku Kak Amma dan Dik Didan, yang selalu berdoa, "semoga sukses ya Mah!". Kasih sayang, pengorbanan, dan perhatian mereka menjadi pembakar semangat penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini.

RINGKASAN

Sri Pujiningsih, Program Doktor Ilmu Akuntansi Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang, 2013. **Kolonisasi dan Pembebasan *Lifeworld* Pendidikan Tinggi melalui Anggaran sebagai *Steering Media* (Studi Kasus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum)**. Promotor: Iwan Triuwono, Ko-Promotor: Ali Djahhuri dan Eko Ganis Sukoharsono.

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi melalui anggaran sebagai *steering media* dan mengembangkan konsep anggaran emansipatoris sebagai media pembebas kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi. Untuk mencapai tujuan ini, peneliti menggunakan paradigma kritis dengan pendekatan metodologi Teori Kritis Habermas. Studi kasus digunakan sebagai strategi penelitian dengan situs penelitian di salah satu PTN BLU, yang dalam penelitian ini dinamakan Universitas Ngudi Kaweruh (UNK). Teori Tindakan Komunikatif Habermas (TTKH) digunakan untuk menganalisis terjadinya proses kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*. Selain itu, TTKH yang diperluas dengan filsafat ke-Tuhanan Fichte digunakan untuk mengembangkan konsep anggaran emansipatoris.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa secara makro, akuntansi digunakan sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi di Indonesia oleh sistem ekonomi neoliberal yang diperankan *World Bank* (WB). Secara mikro, anggaran kinerja digunakan oleh sistem UNK sebagai *steering media* untuk mengolonisasi *lifeworld*-nya. Kolonisasi ini mengakibatkan terjadinya patologi sosial yang berupa korporatisasi dalam struktur budaya organisasi, anomie dalam struktur anggota organisasi dan psikopatologi dalam struktur pribadi. Untuk membebaskan kolonisasi, penelitian ini telah mengembangkan “anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan” sebagai “media emansipasi”. Anggaran emansipatoris ini menjadi inspirasi bagi penyembuhan patologi sosial, yaitu dengan mengembalikan identitas UNK sebagai “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan” sebagai penyembuhan atas terjadinya korporatisasi dan mengembalikan identitas “akademisi sejati” sebagai penyembuhan atas anomie dan psikopatologi.

Kata kunci: kolonisasi, *lifeworld*, *steering media*, patologi sosial, anggaran emansipatoris.

ABSTRACT

Sri Pujiningsih, Doctor Program of Postgraduate Accounting Science, Faculty of Economic and Business, University of Brawijaya, Malang 2013. **Colonization and Liberation of Higher Education Lifeworld through Budget as Steering Media (A Case Study of State Higher Education of Certified Public Service Agency).** Promotor: Iwan Triuwono. Co-Promotor: Ali Djamhuri and Eko Ganis Sukoharsono.

The objective of the research is to liberate the colonization of higher education lifeworld through budget as steering media and to develop emancipatory budget concept as the media of liberation against the colonization of higher education lifeworld. To realize this objective, a critical paradigm is used with Habermas Critical Theory methodology approach. Case study is used as research strategy. The site of research is one of State Higher Education of Certified Public Service Agency (PTN BLU), and in this research, it is called as Universitas Ngudi Kaweruh (UNK). Habermas Communicative Action Theory is used to analyze the colonization through budget as steering media. Besides, this theory is extended to Fichte's Divinity philosophy to develop the emancipatory budget concept.

Based on result of research, it is concluded that in macro aspect, accounting is used as steering media of the colonization of higher education lifeworld in Indonesia which is the product of neo-liberal economic system implemented by World Bank (WB). In micro perspective, performance budget is used by UNK system as steering media to colonize the lifeworld. The colonization causes a social pathology which takes several forms such as corporatisation in the organization culture structure, anomie in the organization member structure, and psychopathology of personal structure. In liberating the colonization, the author has developed "emancipatory budget with Divine dimension" as "emancipatory media". Emancipatory budget becomes an inspiration for the recovery of social pathology, which is recovering the identity of UNK as "Knowledge House with Divinity", which is to heal UNK from the corporatisation and to bring back the identity of "genuine academician" to show the recovery from anomie and psychopathology.

Keywords: colonization, lifeworld, steering media, social pathology, emancipatory budget

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah atas perkenan-Nya penulis dapat menyajikan tulisan disertasi yang berjudul: Kolonisasi dan Pembebasan *Lifeworld* Pendidikan Tinggi melalui Anggaran sebagai *Steering Media* (Studi Kasus Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum). Di dalam tulisan ini disajikan pokok-pokok bahasan meliputi: bab I adalah pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan penelitian, motivasi, pertanyaan dan tujuan penelitian, Bab II adalah kajian pustaka, Bab III adalah metodologi penelitian, Bab IV, V, VI, VII, VIII, dan IX membahas hasil penelitian dan Bab X adalah penutup.

Di bab IV dibahas tentang peran *World Bank (WB)* dalam reformasi perguruan tinggi di Indonesia. Penyelenggaraan PTN BLU dengan keharusan implementasi akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja, pada dasarnya menunjukkan *power WB* dalam membentuk dan mengendalikan perguruan tinggi di Indonesia. Kepentingan utama *WB* adalah menjadikan jasa pendidikan tinggi menjadi barang privat, dengan mengurangi peran negara dalam pembiayaan pendidikan tinggi. Kepentingan *WB* tidak terlepas dari *bankable activity*, untuk itu akuntansi digunakan sebagai *control at distance*. Kepentingan *WB* terakomodasi melalui UU Keuangan Negara, UU Sisdiknas No 20/2003, PP No 23/2005, PMK No 76/2008. Peran *WB* di balik terbentuknya regulasi-regulasi tersebut mengindikasikan terjadinya kolonisasi melalui hukum formal. Hal ini oleh Habermas (1987) dinyatakan sebagai kolonisasi melalui yuridifikasi. Hadi dkk. (2012: 205) menyebutnya sebagai “kudeta putih” pihak asing, melalui pelembagaan kepentingan secara konstitusional.

Bab V membahas tentang proses kolonisasi *lifeworld* melalui strategi korporatisasi di UNK. dibahas di bab V. Korporatisasi di UNK terbaca dari upaya mengubah budaya organisasi pendidikan menjadi budaya korporasi. Budaya korporasi yang diakui UNK sebagai jati diri mengindikasikan gejala terjadinya kolonisasi *lifeworld*. Kolonisasi telah menimbulkan patologi sosial. Patologi sosial dalam wilayah reproduksi kebudayaan berupa McDonaldisasi pendidikan tinggi, hilangnya peran tradisional pendidikan tinggi, dan pendidikan berorientasi pasar. Patologi sosial dalam wilayah integrasi sosial berupa goyahnya identitas akademisi, anomie dan keterasingan. Patologi dalam wilayah sosialisasi berupa runtuhnya tradisi kolegial, motivasi ekonomi dan perilaku manipulatif.

Korporatisasi di UNK tidak bisa terlepas dari proses akuntingisasi. Hal ini telah membentuk “sistem nilai dan kesadaran baru”. Perubahan ini dimaksudkan untuk kepentingan legitimasi dan simbolisasi. Kepentingan-kepentingan ini menjadikan akuntansi sebagai ideologi, dibahas di bab VI. Akuntansi sebagai ideologi digunakan untuk mengatasi krisis ekonomi, sehingga negara mendapatkan legitimasi secara teknokratis. Dalam tingkatan organisatoris, akuntansi sebagai ideologi digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan simbolisasi atas pengelolaan organisasi yang “*more business-like*”. Di bab ini juga membahas kepentingan tersembunyi sistem kapitalis melalui implementasi akuntansi akrual, yaitu mengarahkan pendidikan menjadi barang privat

Anggaran kinerja sebagai imperatif sistem kapitalis digunakan untuk mengukur dan mengendalikan kualitas pendidikan tinggi, dibahas di Bab VII. Hal

ini membawa konsekuensi relasi baru antara perguruan tinggi-mahasiswa menjadi relasi produsen-konsumen. Perubahan relasi ini mengindikasikan terbuktinya tesis Habermas (1987) mengenai “kolonisasi internal”. *Steering media* anggaran mengambil bentuk kolonisasi, ketika anggaran digunakan untuk merasionalisasi *lifeworld* berdasarkan rasionalisasi sistem. Anggaran kinerja menjadi media integrasi sistem menggantikan media komunikasi dalam integrasi sosial. Mediasi sistem ini sering memunculkan konflik kepentingan. Anggaran digunakan aktor untuk memenangkan kepentingan dan melegitimasi tindakannya.

Bab IV, V, VI dan VII mengungkap terjadinya kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi yang mengakibatkan terjadinya patologi sosial. Penyembuhan patologi sosial dibahas di Bab VIII dan IX. Di Bab VIII dibahas tentang penyembuhan patologi sosial dalam struktur *lifeworld* budaya. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan menjadi penyembuh patologi sosial dan pembebas kolonisasi *lifeworld*. Anggaran ini secara ontologi menggunakan pemikiran idealisme subjektif, epistemologi nonpositivistik, dan aksiologi moralitas ke-Tuhanan yang memadukan spritualitas dan materialitas. Anggaran ini adalah sebagai kritik atas anggaran kinerja yang tidak sesuai dengan *lifeworld* UNK. Bab IX membahas mengenai penyembuhan patologi sosial *lifeworld* pada struktur masyarakat dan pribadi. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan menginspirasi integrasi sosial dengan mengembalikan UNK sebagai “Rumah Pengetahuan yang Ber-Tuhan, sebagai penyembuh korporatisasi UNK. Anggaran emansipatoris juga menginspirasi kembalinya “Akademisi Sejati yang Ber-Tuhan, sebagai penyembuh anomie dan alienasi.

Sangat disadari bahwa laporan disertasi ini masih memiliki banyak kekurangan dan keterbatasan. Untuk itu penulis mengharapkan saran yang membangun agar tulisan ini bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Malang, Juli 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN KOMISI PROMOTOR DAN TIM PENGUJI	ii
PERNYATAAN ORISINILITAS DISERTASI	iii
RIWAYAT HIDUP	iv
UCAPAN TERIMAKASIH	v
RINGKASAN	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR ISTILAH	xv
DAFTAR SINGKATAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.0 Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.1.1 <i>New Public Management (NPM)</i> Organisasi Pendidikan Tinggi di Indonesia	1
1.1.2 Tinjauan Kritis Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum	5
1.1.3 Kapitalis Global di Balik Kolonisasi Internal Perguruan Tinggi di Indonesia	10
1.1.4 Dualisme Fungsi Anggaran Pengendalian atau Kolonisasi?	14
1.2 Motivasi Penelitian	17
1.3 Pertanyaan dan Tujuan Penelitian	21
1.4 Cakupan Studi	23
BAB II DISKURSUS KOLONISASI PTN BLU MELALUI ANGGARAN SEBAGAI <i>STEERING MEDIA</i>	26
2.0 Pendahuluan	26
2.1 <i>NPM</i> di Organisasi Pendidikan Tinggi	26
2.2 Akuntansi Akrual dan Anggaran dalam <i>New Public Management</i>	29
2.3 Anggaran Berbasis Kinerja di Perguruan Tinggi Badan Layanan Umum	31
2.2 Kolonisasi Melalui Anggaran sebagai <i>Steering Media</i>	34
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	39
3.1 Teori Tindakan Komunikatif Habermas sebagai pendekatan Kritis	39
3.1.1 <i>Formulation of Critical Theorems</i>	40
3.1.2 <i>Process of Enlightenment</i>	44
3.2 Studi Kasus sebagai Strategi Penelitian	46
3.3 Situs Penelitian dan Unit Analisis	47
3.3 Teknik Analisis dan Validasi Data	49
BAB IV AKUNTANSI SEBAGAI <i>STEERING MEDIA</i> KOLONISASI GLOBAL PENDIDIKAN TINGGI	51
4.0 Pendahuluan	51
4.1 <i>Global Governance</i> di Balik Reformasi Pendidikan Tinggi di Indonesia	51
4.2 Akuntansi sebagai <i>Steering Media</i> Kolonisasi <i>Lifeworld</i> Perguruan Tinggi	61

4.3 Ringkasan	70
BAB V KOOPTASI KAPITALISME: KORPORATISASI UNK MENIMBULKAN PATOLOGI SOSIAL	72
5.0 Pendahuluan	72
5.1 Korporatisasi UNK: Kooptasi Budaya Korporasi	72
5.2 Korporatisasi: <i>Income Generating</i> dan Permasalahannya	93
5.3 Korporatisasi Menimbulkan Patologi	103
5.4 Ringkasan	112
BAB VI KOLONISASI <i>LIFE WORLD</i> UNK MELALUI IDEOLOGI AKUNTANSI	114
6.0 Pendahuluan	114
6.1 Akuntingisasi: Kolonisasi <i>Lifeworld</i> UNK	114
6.2 Kepentingan Tersembunyi Implementasi Akuntansi Akrua	125
6.3 Akuntansi Sebagai Ideologi	135
6.4 Ringkasan	147
BAB VII KOLONISASI <i>LIFEWORLD</i> UNK ATAS NAMA KUALITAS MELALUI ANGGARAN BERBASIS KINERJA	149
7.0 Pendahuluan	149
7.1 Anggaran Berbasis Kinerja Mengukur Kualitas Pendidikan Tinggi	149
7.2 Reproduksi Material Penganggaran Sebagai Proses Politik	165
7.3 Kolonisasi Melalui Anggaran Berbasis Kinerja Menimbulkan Patologi	177
7.4 Ringkasan	188
BAB VIII AKUNTANSI EMANSIPATORIS BERDIMENSI KETUHANAN SEBAGAI PEMEBBAS KOLONISASI <i>LIFEWORLD</i> UNK	190
8.0 Pendahuluan	190
8.1 Filosofi Positivistik Anggaran UNK BLU	190
8.2 Reproduksi Pengetahuan (Anggaran) melalui Refleksi Diri Fichteian	201
8.3 Anggaran Emansipatoris Berdimensi Ke-Tuhanan sebagai Pembebas Kolonisasi <i>Lifeworld</i> UNK	212
8.4 Ringkasan	224
BAB IX ANGGARAN EMANSIPATORIS BERDIMENSI KETUHANAN MENGINSPIRASI REPRODUKSI INTEGRASI SOSIAL DAN SOSIALISASI <i>LIFEWORLD</i> UNK	226
9.0 Pendahuluan	226
9.1 Harmonisasi Hubungan Antarpribadi: Membentuk Identitas Kolektif Akademisi Ber-Tuhan	226
9.2 Pembentukan Identitas Akademisi Sejati untuk Mengembalikan Tradisi Kolegial di Rumah Pengetahuan yang Ber-Tuhan	235
9.3 Tindakan Komunikatif untuk Pembebasan Kolonisasi <i>Lifeworld</i> UNK melalui Media Anggaran Emansipatoris Berdimensi Ke-Tuhanan	240
9.4 Ringkasan	244

BAB X KESIMPULAN, KONTRIBUSI DAN KETERBATASAN	245
10.0 Pendahuluan	245
10.1 Kesimpulan	245
10.2 Kontribusi	246
10.3 Keterbatasan Penelitian	248
DAFTAR PUSTAKA	250

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Halaman
4.1	Hubungan Pertukaran SubSistem Pendidikan Tinggi dengan <i>Lifeworld</i>	66
4.2	Hubungan Pertukaran Subsistem UNK dengan <i>Lifeworld</i>	67
5.1	Wujud Krisis Ketika Reproduksi Terganggu (Patologi Sosial)	105
5.2	Patologi Sosial Karena Korporatisasi UNK	112
6	Proses Akuntansi menjadi Ideologi	139
7.1	Transaksi Jasa Pendidikan di UNK	163
7.2	Proses Reproduksi Material Anggaran	177
7.3	Patologi Sosial dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di UNK	187
8.1	Tindakan Komunikatif dalam Reproduksi <i>Lifeworld</i>	201
8.2	Akuntansi Emansipatoris dalam perspektif Teori Habermas	202
8.3	Akuntansi Emansipatoris Berdimensi Ke-Tuhanan	209
8.4	Reproduksi Kultural UNK	212
8.5	Perbandingan Filosofis Anggaran Positivistik dan Anggaran Emansipatoris	222
9.1	Pencapaian Integrasi Sosial di UNK	235
9.2	Reproduksi Sosialisasi dalam <i>Lifeworld</i> UNK	240
9.3	Tindakan Komunikatif untuk Pembebasan Kolonisasi <i>Lifeworld</i> UNK	241
9.4	Hubungan Pertukaran <i>Lifeworld</i> dengan UNK melalui Media Anggaran Emansipatoris	343

DAFTAR ISTILAH

Akuntingisasi (*Accountingization*) adalah suatu proses ketika akuntansi digunakan sebagai alat rasionalisasi ekonomi dan sarana akuntabilitas organisasi.

Alienasi (*Alienation*) adalah konsep yang dikembangkan oleh K. Marx untuk mendeskripsikan suatu keadaan dimana manusia kehilangan diri dan terpisah dengan hasil kerja mereka sendiri dalam sistem kapitalisme.

Anomi (*Anomie*) adalah ide dari E. Durkheim untuk menggambarkan suatu kondisi yang terjadi ketika ada keterputusan hubungan norma kultural dan tujuan dengan kapasitas yang terstruktur secara sosial dari anggota kelompok untuk bertindak sesuai dengan nilai kultural.

Badan Layanan Umum (BLU) adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk guna memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan untuk mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Dunia Kehidupan (*Lifeworld*) adalah sebuah konsep yang semula digunakan oleh Alfred Schutz untuk merujuk dunia kehidupan sehari-hari. Sementara Habermas mengartikan *lifeworld* sebagai segala macam pandangan dunia, kepercayaan, nilai-nilai dan kebiasaan yang berlaku dalam sebuah komunitas atau kelompok sosial tertentu dan yang merupakan cakrawala dan konteks otomatis dari segala pengertian, tindakan, dan gaya hidup kelompok tersebut. Dunia kehidupan menentukan identitas sosial kultural seseorang.

Emansipasi (*Emancipation*) adalah suatu proses yang tidak semata-mata sebagai pembebasan dari kendala-kendala sosial seperti perbudakan, kolonialisme, kekuasaan yang menindas, tetapi juga kendala-kendala internal seperti gangguan psikis dan ketidaktahuan.

Ideologi (*Ideology*) adalah suatu sistem nilai atau sistem kepercayaan yang dibangun oleh sebuah kelas atau kelompok masyarakat tertentu, dengan tujuan untuk membentuk sikap atau tingkah laku sesuai dengan sistem nilai atau kepercayaan tersebut.

Kolonisasi Internal (*Internal Colonization*) adalah konsep dari Habermas yang menjelaskan suatu proses dimana subsistem ekonomi dan Negara menjadi semakin kompleks sebagai konsekuensi pertumbuhan kapitalis yang merasuk lebih dalam ke dalam reproduksi simbolis dunia kehidupan.

Kapitalisme (*Capitalism*) adalah suatu sistem ekonomi dan bentuk masyarakat yang dicirikan oleh produksi komoditas secara massal dan homogen. Dalam sistem ini seluruh hubungan ekonomi dilakukan dengan monetisasi dan ekonomi itu sendiri merasuk ke berbagai aspek kehidupan manusia.

Korporatisasi (*Corporatization*) adalah proses implementasi nilai, norma, dan budaya korporasi yang diterapkan dalam suatu institusi.

Legitimasi (*Legitimacy*) adalah penerimaan secara menyeluruh terhadap sistem politik, hukum dan Negara oleh mayoritas masyarakat.

Manajemen Publik Baru (*New Public Management*) adalah suatu konsep tentang pengelolaan organisasi publik yang menekankan pada kinerja dan pola kerja seperti kinerja dan pola kerja organisasi bisnis swasta, seperti efisien, efektif dan produktif.

McDonaldisasi (*McDonaldization*) adalah suatu proses yang merujuk pada prinsip-prinsip pengelolaan restoran cepat saji antara lain: efisiensi, kemampuan memperhitungkan, memprediksi, dan mengontrol dan penggunaan teknologi.

Media Pengendali (*Steering Media*) adalah sebagai suatu proses pengendalian yang diperlukan dalam memandu tindakan yang mengarah pada suatu tujuan.

Neoliberalisme (*Neoliberalism*) adalah isme dengan misi khusus mengurangi campur tangan negara untuk digantikan oleh pasar dengan asumsi pasar dianggap sebagai alokator sumber daya yang paling efektif, proses pembuatan keputusan yang rasional dan pendorong perilaku inovatif dan wirausaha.

Patologi Sosial (*Social Pathology*) adalah penyakit sosial akibat dari kegagalan sistem budaya untuk menghasilkan makna yang memadai, sehingga individu kehilangan panduan norma atau nilai dalam masyarakat. Patologi sosial mengakibatkan masalah-masalah psikologi dalam tingkatan individu dan perkembangan kepribadian.

Pasar Semu (*Pseudo Market*) adalah suatu konsep untuk menjelaskan organisasi sektor publik yang tidak lagi sepenuhnya menjadi organisasi publik tetapi juga tidak sepenuhnya menjadi organisasi swasta.

Pendidikan Tinggi adalah jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal setelah pendidikan menengah melalui kegiatan pembelajaran, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa sehingga mampu menghasilkan lulusan yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, kompeten, beradab, dan berbudaya serta karya dalam bidang ilmu, teknologi, dan/atau seni.

Pencerahan (*Enlightenment*) adalah keterlepasan manusia dari keterikatan yang diciptakannya sendiri. Dalam hal ini keterikatan adalah ketidakmampuan manusia untuk memanfaatkan pemahamannya tanpa arahan dari pihak lain.

Pengawasan (*Surveillance*) adalah pengarahan dan pembatasan aktivitas melalui monitoring secara ketat sehingga bisa membentuk perilaku sesuai dengan yang diinginkan sistem.

Perguruan Tinggi Negeri adalah Satuan Pendidikan formal yang didirikan dan diselenggarakan oleh Pemerintah yang dikelola oleh Kementerian.

Psikopatologi (*Psychopathology*) adalah penyakit kejiwaan yang menimpa masyarakat.

Refleksi Diri (*Self Reflection*) dalam perspektif Habermasian adalah intuisi sekaligus emansipasi, pemahaman sekaligus pembebasan dari ketergantungan dogmatis.

Reifikasi (*Reification*) adalah gagasan yang dicetuskan oleh Lukacs, yaitu pandangan tentang adanya gejala hubungan-hubungan antar manusia yang nampak sebagai hubungan antar benda-benda. Menurut Habermas efek reifikasi membuat buruh menjadi komoditas, karena perceraian antara buruh dengan kepribadiannya, metamorfosisnya menjadi benda yang dijual ke pasar.

Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) adalah dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran yang berisi program, kegiatan, dan target kinerja.

Tindakan Komunikatif (*Communicative Action*) adalah konsep Habermas untuk menggambarkan bahwa spesies manusia menjaga dirinya sendiri melalui berbagai tindakan yang dikoordinasikan secara sosial di kalangan anggotanya dan koordinasi ini dimapankan melalui komunikasi – dan dalam ruang kehidupan tertentu melalui komunikasi yang ditujukan pada pencapaian kesepakatan— sehingga reproduksi spesies manusia juga menyaratkan pemuasan kondisi-kondisi rasionalitas yang melekat di dalam tindakan komunikasi.

Tindakan Instrumental (*Instrumental Action*) adalah tindakan yang diarahkan oleh instrumen atau rasionalitas yang dimaksudkan untuk memanipulasi dunia alamiah.

Teori Kritis (*Critical Theory*) adalah suatu metodologi yang mendialektikkan antara filsafat dan ilmu pengetahuan sosiologi, dimana realitas sosial dimaknai sebagai hasil konstruksi sejarah yang telah teralienasi sehingga memerlukan emansipasi dan pencerahan melalui refleksi untuk menemukan kondisi transedental.

DAFTAR SINGKATAN

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
AKIP	Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
BAN PT	Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
BHP	Badan Hukum Pendidikan
BKD	Beban Kinerja Dosen
Bidikmisi	Beasiswa Pendidikan Mahasiswa Miskin
BLU	Badan Layanan Umum
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
CEO	<i>chief executive officer</i>
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Kegiatan
DUE	<i>Development of Undergraduate Education</i>
EKE	<i>Education for the Knowledge Economy</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
I-MHERE	Indonesia: <i>Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
HR	Honorarium
KAP	Kantor Akuntan Publik
KBE	<i>Knowledge-Based Economy</i>
Kemendiknas	Kementerian Pendidikan Nasional
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
LPTK	Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan
MRT	<i>Middle Range Theory</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
OTK	Organisasi dan Tata Kelola
PAKTO	Paket Oktober
Permendiknas	Peraturan Menteri Pendidikan Nasional
PNBP	Pendapatan Negara Bukan Pajak
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PMUK	Pemegang Uang Muka Kerja
PP	Peraturan Pemerintah
PTN	Perguruan Tinggi Negeri
QUE	<i>Quality of Undergraduate Education</i>
RBA	Rencana Bisnis dan Anggaran
RIP	Rencana Induk dan Pengembangan
Renstra	Rencana Strategis
RM	Rupiah Murni
SAK	Standar Akuntansi Keuangan
SAI	Standar Akuntansi Instansi
SABMN	Sistem Administrasi Barang Milik Negara
Satker	Satuan Kerja
SBU	Standar Biaya Umum

Sisdiknas	Sistem Pendidikan Nasional
SNMPTN	Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri
SPI	Satuan Pengawas Internal
SPSA	Sumbangan Pembinaan Sarana Akademik
TOR	<i>Terms of Reference</i>
TPP	Teori Pilihan Publik
TQM	<i>Total Quality Management</i>
TTKH	Teori Tindakan Komunikatif Habermas
UKT	Uang Kuliah Tunggal
UNK	Universitas Ngudi Kaweruh
URGE	<i>University Research for Graduate Education</i>
VFM	<i>Value for Money</i>
WB	<i>World Bank</i>
WTO	<i>World Trade organization</i>
WTP	Wajar Tanpa Pengecualian
WDP	Wajar Dengan Pengecualian

BAB I

PENDAHULUAN

1.0 Pendahuluan

Bab pendahuluan ini dimulai dari latar belakang masalah yang mendasari pertanyaan penelitian. Selanjutnya disajikan motivasi penelitian yang menjelaskan mengenai perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu serta urgensi dipilihnya tema penelitian. Bagian berikutnya menyajikan pertanyaan dan tujuan penelitian. Cakupan studi menjadi bagian akhir di bab ini.

1.1 Latar Belakang

Pembahasan dalam latar belakang ini diawali dengan *New Public Management (NPM)* di Perguruan Tinggi. Pembahasan *NPM* diletakkan pada bagian pertama karena *NPM* menjadi dasar penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum (PTN BLU) yang menjadi konteks penelitian ini. PTN BLU, jika ditinjau dari pandangan Teori Kritis merupakan “kesadaran semu” yang harus dibongkar. Dari hal ini maka bagian selanjutnya membahas tinjauan kritis PTN BLU. BLU menjadi *steering media* kolonisasi sistem kapitalis global atas *lifeworld* pendidikan tinggi menjadi bagian pembahasan berikutnya. Peran penting anggaran dalam praktik PTN BLU juga menjadikan anggaran sebagai *steering media* kolonisasi lainnya. Pembahasan tentang anggaran ditempatkan sebagai bahasan terakhir dalam latar belakang ini.

1.1.1 New Public Management (NPM) Perguruan Tinggi di Indonesia

Brodjonegoro (1997) menyatakan bahwa paradigma baru pada pengelolaan pendidikan tinggi di Indonesia antara lain dicirikan oleh *autonomy*, *accountability*, *accreditation*, *self evaluation*, dan *continuous quality improvement*. Hal tersebut menurut Sulistiyono (2007) sejalan dengan paket reformasi dari

International Monetary Fund (IMF). Dalam konteks otonomi perguruan tinggi, pemerintah mengeluarkan PP No. 61/1999 yang mengatur tentang PTN sebagai Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Selanjutnya pada Tahun 2000 terdapat empat PTN yang berstatus BHMN, yaitu Universitas Indonesia (UI), Universitas Gajah Mada (UGM), Institut Pertanian Bogor (IPB), dan Institut Teknologi Bandung (ITB). Keempat PTN tersebut disusul oleh Universitas Sumatera Utara (USU) di Tahun 2003, Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) di Tahun 2004, dan Universitas Airlangga (UNAIR) di Tahun 2006.

Untuk memberikan kekuatan hukum yang lebih tinggi atas otonomi PT maka disahkan UU No 9/2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP). UU BHP diberlakukan untuk memberikan payung hukum yang lebih kuat bagi PTN BHMN yang sebelumnya berjalan hanya dengan PP. PTN BHMN menuai kritik dan penolakan karena PTN BHMN dianggap tidak berpihak kepada masyarakat miskin (Irianto, 2007; Sulistiyono, 2007). Selain itu, kritik atas BHMN juga karena BHMN dianggap sebagai bentuk lepas tangan pemerintah terhadap pendidikan, serta sebagai bentuk intervensi lembaga internasional seperti *World Bank (WB)*, *IMF* dan *World Trade Organization (WTO)* (Sulistiyono, 2007).

Nasib yang sama juga menimpa BHP. BHP banyak mengalami kritikan dari masyarakat dengan alasan BHP merupakan bentuk komersialisasi pendidikan. Atas tuntutan masyarakat akhirnya Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan UU BHP pada tanggal 31 Maret 2010 (Kompas, 20 Oktober, 2010). Alasan UU BHP dibatalkan di antaranya: (1) menyeragamkan penyelenggaraan pendidikan dalam bentuk badan hukum pendidikan dan menegaskan keberadaan perserikatan dan perkumpulan dalam wadah yayasan, dan (2) UU BHP inskonstitusional sehingga tidak menjamin tercapainya tujuan pendidikan nasional (Amar Putusan MK No 11-14-21-126 dan 136/PUU/VII/2009).

Setelah pembatalan BHP, PTN yang sudah mempersiapkan diri menjadi BHP memilih pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU)¹. Termasuk di dalamnya adalah salah satu PTN BLU yang menjadi situs penelitian ini. PTN BLU yang menjadi situs penelitian sebut saja Universitas Ngudi Kaweruh (UNK). Sebelum berbentuk BLU, PTN mengikuti pola kerja birokrasi yang sering mengganggu kelancaran operasional organisasi. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang sudah disetujui oleh pemerintah terkadang berbeda dengan kebutuhan riil organisasi, sehingga memerlukan revisi yang cukup memakan waktu. Selain itu, keluhan PTN juga menyangkut masalah penggunaan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang tidak fleksibel, terlalu kaku, dan tidak otonom. Dua alasan inilah yang menjadi pendorong beberapa PTN untuk memilih Pengelolaan Keuangan (PK) BLU.

PTN BLU dianggap jalan keluar yang lebih tepat dalam pengelolaan keuangan PTN dibandingkan dengan BHP, karena PTN BLU merupakan bagian dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan, sehingga PTN BLU masih menerima anggaran dari pemerintah. Secara normatif tujuan dibentuknya BLU adalah untuk “meningkatkan pelayanan kepada masyarakat” dengan fleksibilitas pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat (pasal 2, PP No 23/2005). Pasal ini diterjemahkan dalam dokumen Organisasi dan Tata Kelola (OTK) UNK, dengan kalimat “UNK berstatus sebagai perguruan tinggi yang menerapkan PK BLU yang memberikan layanan prima kepada masyarakat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa”. Jika tujuan ini tercapai, maka UNK BLU “*will bring the sunshine spirit*” (Irianto, 2007: 99). Apakah tujuan ini akan tercapai?

¹ BHP merupakan bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan, sementara BLU merupakan bagian dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan. BHP dan BLU dalam pengelolaan keuangannya mendasarkan konsep *NPM*.

Ataukah sebaliknya BLU akan “*carrying the “tsunami’s catastrophe”*” (Irianto, 2007:100).

PK BLU yang didasarkan pada prinsip ekonomi dan produktifitas memenuhi kriteria sebagai suatu model *NPM*. *NPM* adalah suatu konsep tentang pengelolaan organisasi publik yang menekankan pada kinerja dan pola kerja seperti kinerja dan pola kerja organisasi bisnis swasta, seperti efisien, efektif dan produktif (Asropi, 2007). Penekanan kinerja sektor publik seperti sektor swasta melalui *NPM* karena menurut para promotor *NPM*, keduanya pada dasarnya tidak berbeda, sehingga seharusnya dikelola dengan model pengelolaan yang sama (Hoque dan Moll, 2001).

Tentang hal di atas Hood (1995) menyatakan bahwa *NPM* bisa merupakan praktik manajemen terbaik dan merupakan metode yang paling efisien dalam pengalokasian sumber daya ekonomi yang terbatas (Minogue, 2008). Daya tarik *NPM* sebagai model pengelolaan organisasi sektor publik ini dibuktikan oleh penerapan *NPM* sebagai alternatif baru dalam pengelolaan dan administrasi publik, dengan berbagai variasi aplikasinya sejak tahun 1980 oleh negara-negara maju seperti Inggris dan Selandia Baru. Fenomena ini kemudian berkembang ke berbagai negara selaras dengan globalisasi (Mahmudi, 2003). *NPM* juga dikenal dengan *Post-Bureaucratic Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992). Bertujuan pada rasionalitas ekonomi seperti ini, maka *NPM* menjadi alternatif terbaik dalam pengelolaan sektor publik di Indonesia (penjelasan PP No 23/2005). Apakah benar bahwa *NPM* menjadi alternatif terbaik?

Embrio penerapan *NPM* di Indonesia ditandai dengan dikeluarkannya PAKTO 88 mengenai deregulasi bidang perbankan (Djamhuri, 2009). Selanjutnya Pemerintah Indonesia mengeluarkan beberapa regulasi, dalam rangka penerapan *NPM*, antara lain: Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), UU No. 17 Th. 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Asropi, 2007).

Penerapan *NPM* di perguruan tinggi di Indonesia dilakukan melalui pengenalan konsep paradigma baru dalam pengelolaan pendidikan tinggi. Konsep tersebut mulai diperkenalkan dengan berbagai macam skema hibah antara lain *Quality of Undergraduate Education (QUE)*, *Development of Undergraduate Education (DUE)*, dan *University Research for Graduate Education (URGE)* yang dibiayai *World Bank (WB)* dan *Asean Development Bank* (Brodjonegoro, 1997; Sulistiyono, 2007). Beberapa proyek hibah tersebut mengantarkan PTN di Indonesia dikelola dengan model *NPM*, salah satunya sekarang ini melalui BLU.

1.1.2 Tinjauan Kritis Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum

Dengan model pengelolaan *NPM* ini, PTN yang sebelum era reformasi selalu berpihak kepada rakyat kecil, saat ini telah berubah keberpihakannya kepada kelas masyarakat kaya (Nugroho, 2003: 3-4). Contoh paling sederhana adalah beberapa PTN BLU mengadakan jalur seleksi mandiri dengan biaya bervariasi, sehingga sulit mengatakan bahwa perubahan pengelolaan PTN menjadi BLU-PTN tidak terjadi komersialisasi pendidikan. Perubahan pengelolaan PTN menjadi BLU berdampak pada kenaikan biaya masuk ke PTN. Yang lebih ironis, kenaikan biaya kuliah di PTN tersebut ternyata tidak seluruhnya dimasukkan sebagai penerimaan negara.

Mahalnya biaya pendidikan yang dikeluarkan masyarakat telah diantisipasi pemerintah dengan mengeluarkan regulasi mengenai proporsi penerimaan mahasiswa baru. Kemendiknas mengeluarkan Permendiknas No 34/2010 yang menetapkan bahwa 60% mahasiswa baru yang diterima lewat seleksi secara

nasional, yakni SNMPTN, termasuk di dalamnya adalah calon mahasiswa dari golongan ekonomi tidak mampu. Hal ini berarti suatu pembatasan bagi PTN BLU untuk menerima mahasiswa dari sistem seleksi di luar SNMPTN sebesar 40%. Pembatasan proporsi penerimaan mahasiswa lewat PP tersebut ternyata masih menimbulkan biaya yang mahal untuk masuk PTN.

Bagi Marobela (2008) kenaikan biaya layanan publik pada PTN BLU bukan sesuatu yang mengejutkan, salah satu dampak logis dari *NPM* ialah kenaikan harga layanan publik, sebagai dampak ikutan kebijakan pengurangan anggaran pemerintah yang dilakukan demi efisiensi. Kenaikan biaya pendidikan menyebabkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan tinggi semakin berkurang (Nugroho, 2003; Tilaar, 2009). Kenaikan biaya pendidikan tersebut tidak terlepas dari pergeseran pendidikan yang sebelumnya sebagai *public goods* menjadi *private goods* (Johnstone, 1998; Lawrence dan Sharma, 2002; Dang, 2009). Hal ini bertentangan dengan pasal 31 UUD 1945, yang menyatakan bahwa pendidikan adalah hak setiap warga negara. Menurut Tilaar (2003: 26), jika pendidikan yang bermutu hanya untuk sebagian masyarakat yang mampu membayar, maka telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia dan ketidakadilan.

Ketidakadilan yang terjadi di masyarakat menjadi perhatian dan kritik dari aliran Teori Kritis atau aliran Frankfurt (Magnis-Suseno, 1995: 161). Aliran ini terinspirasi oleh pemikiran Marx (Magnis-Suseno, 1995). Pemikiran Marx pada dasarnya membuka kesadaran revolusioner emansipatoris kelas proletar untuk menentang kaum borjuis (Hardiman, 1990: 39). Teori ini menempatkan peneliti sebagai *transformative intellectual* yang memperjuangkan rakyat kecil yang tertindas dan berusaha membebaskannya (Salim, 2001; Magnis-Suseno, 1999).

Dalam konteks yang lebih luas Teori Kritis adalah perjuangan pembebasan terhadap ketertindasan dan ketidakadilan dari kapitalis (Willis *et al.*, 2007: 87).

Teori kritis berusaha membaca di balik dunia materi yang tampak (Salim, 2001: 77). Hal ini oleh Magnis-Suseno (1995: 166) dinyatakan sebagai kesan semu dalam masyarakat industri yang harus dibongkar. Dalam masyarakat industri, kontradiksi, frustasi, dan penindasan tidak lagi tampak, semua tertutup oleh kesan seolah-olah kebutuhan telah terpuaskan, semua aktivitas telah berjalan efisien, produktif, lancar, dan bermanfaat. BLU bertujuan untuk mencapai produktifitas dan efisiensi dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat (UU perbendaharaan negara dan PP No 23/2005). Teori Kritis berorientasi membentuk kesadaran sosial masyarakat untuk mengubah kehidupannya (Salim, 2001: 77). PTN BLU dapat dikatakan memiliki makna semu yang harus dibongkar.

Dari kondisi seperti itu muncul pertanyaan, apakah ada yang salah dengan pengelolaan keuangan BLU? Apakah efisiensi, efektifitas, dan keekonomian dalam pengelolaan PTN adalah sesuatu yang salah? Menurut Habermas², efisiensi, efektifitas dan keekonomian, memberikan manfaat bagi kehidupan, akan tetapi jika hal tersebut terus memaksa masuk ke dalam setiap segi kehidupan yang tiada batasnya, maka akan mengakibatkan hilangnya “pesona dunia”, salah satu contoh apa yang dikatakan Nugroho (2002) disebut sebagai fenomena “Mcdonaldisasi pendidikan tinggi”. Agar pendidikan tinggi bisa cepat dipasarkan, maka pendidikan tinggi harus cepat saji, cepat disantap oleh konsumen, cepat berproduksi lagi, dan cepat menciptakan kesejahteraan.

² Habermas dikenal sebagai seorang direktur Institute Penelitian Frankfurt yang didirikan pada Tahun 1923. Program ini bergerak dalam jalur filsafat kritis yang telah dirintis oleh Hegel dan Marx (Hardiman, 2009: 11).

Metafora Mcdonaldisasi pendidikan tinggi tersebut menggambarkan bagaimana jasa pendidikan diibaratkan sebagai produk makanan cepat saji yang berpijak hanya pada efisiensi dan efektifitas, seperti prinsip yang saat ini mendominasi PTN BLU. Dalam konteks Teori Kritis, ini disebut sebagai birokratisasi dan moneterisasi *lifeworld*³ (Habermas, 1987: 532). *Lifeworld* pendidikan tinggi juga tampak telah terbirokratisasikan dan termoneterisasikan. Birokratisasi dan moneterisasi menjadi bagian dari tesis Habermas mengenai “kolonisasi internal”.

Konsep kolonisasi internal digunakan Habermas (1987) untuk memahami perubahan *value* dalam perubahan organisasi. Menurut Habermas (1987) perkembangan sosial dapat dibedakan antara *social value* dan *physical system*. *Social value* atau *lifeworld* merupakan kepercayaan, budaya maupun tradisi dalam suatu lingkungan sosial yang menjadi suatu identitas. Sistem fisik dibangun untuk merefleksikan *social value*, namun hal tersebut mengalami perkembangan yang kompleks dan semakin sulit untuk dikendalikan. Sistem dalam hal ini terbagi dalam sistem ekonomi dan sistem administrasi negara (Habermas, 1987). *Steering media* berupa *money* dan *power* (Habermas, 1987). Pada dasarnya *steering media* berfungsi untuk mengendalikan *lifeworld* dan sistem. Namun jika proses pengendalian bergerak ke luar dari *lifeworld*, maka terjadilah *internal colonization* (Broadbent dan Laughlin, 1997; Broadbent dan Laughlin, 2005; Dillard dan Ruchala (2005).

³ Dunia kehidupan (*lifeworld*) adalah sebuah konsep yang semula digunakan oleh Alfred Schutz untuk merujuk dunia kehidupan sehari-hari. Sementara Habermas mengartikan *lifeworld* sebagai segala macam pandangan dunia, kepercayaan, nilai-nilai dan kebiasaan yang berlaku dalam sebuah komunitas atau kelompok sosial tertentu dan yang merupakan cakrawala dan konteks otomatis dari segala pengertian, tindakan, dan gaya hidup kelompok tersebut. Dunia kehidupan menentukan identitas sosial kultural seseorang.

Lifeworld pada organisasi pendidikan adalah budaya dan nilai-nilai pendidikan (Nelson *et al.*, 2008). Nilai pendidikan tercermin dalam tujuan organisasi pendidikan tinggi yaitu “*to preserve national identity*”, “*to sustain and develop the intellectual and cultural base of the society*”, “*to give inspiration and pride to citizens*”, dan “*to promote dialogue for the respect of cultural and social diversity*” (Effendi, 2005). Sistem dapat berupa kebijakan, proses, dan prosedur, yang dirancang untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi di organisasi pendidikan (Nelson *et al.*, 2008). Dalam konteks penelitian ini sistem adalah PTN BLU, sementara *steering media* adalah pola pengelolaan keuangan BLU beserta praktik akuntansinya. Hal ini mendasarkan pada Broadbent *et al.*(1991), *steering media* dapat terepresentasikan dalam bentuk *legal system* dan praktik pengendalian seperti manajemen dan akuntansi.

Kolonisasi mengubah *lifeworld* pendidikan tinggi menjadi ‘*loss of meaning*’, ‘*anomie*’, dan ‘*psychopathologies*’⁴ (Broadbent dan Laughlin, 2005 Dillard dan Ruchala (2005). Sebagai contoh, makna kehidupan kampus yang tadinya mengabdikan kepada kemanusiaan (Boyce, 2002) dibebani pencapaian *value for money (VFM)*. Hal inilah yang oleh Broadbent dan Laughlin (2005) dinyatakan sebagai *anomie*, di mana pendidikan tinggi kehilangan pijakan nilai tradisionalnya akibat perubahan pengelolaan keuangan. Dengan demikian, PTN BLU berpotensi menimbulkan hilangnya makna, anomi, dan psikopatologi.

Belajar dari negara lain, penerapan *NPM* di Hongkong telah mengubah kesadaran diri pimpinan organisasi pendidikan tinggi menjadi *chief executive officer* (CEO) untuk mewujudkan universitas berkelas internasional. Penyebutan CEO untuk pimpinan PTN juga sudah terjadi pada PTN yang menerapkan BLU (di UNK rektor disebut *Top Manager*). Peran baru sebagai CEO mendorong mereka untuk lebih berkonsentrasi pada efisiensi alokasi sumber dana

⁴ *Psychopathologies* adalah penyakit kejiwaan yang menimpa masyarakat.

dibandingkan pada pengembangan akademis dan intelektual (Mok, 2005). Perubahan kesadaran diri sebagai CEO secara lebih luas menjalar pada kesadaran diri seluruh civitas akademika (Oakes dan Berry, 2009). Perubahan kesadaran diri ini adalah salah satu contoh dari psikopatologi (Broadbent dan Laughlin, 2005). Fenomena seperti ini telah mendorong lahirnya apa yang oleh Parker (2002) disebut sebagai *new enterprise university*.

Dalam analisisnya mengenai kolonisasi internal, Habermas (1987) mendasakan pada pola hubungan komunikasi yang kelihatannya normal tetapi sesungguhnya terdistorsi secara sistematis. Hal inilah yang disebut sebagai *pseudo communication*, di mana pelaku tidak menyadari adanya gangguan dalam komunikasi mereka. Hanya orang luar saja yang menyadari bahwa mereka telah menjadi salah paham satu sama lain (Bleicler, 2007: 240). Distorsi berlangsung ketika satu pihak mendominasi yang lain. Siapa yang dapat mendominasi dialog publik, maka dia akan berpotensi untuk melakukan kolonisasi. Kapitalisme melakukan kolonisasi, karena kapitalisme saat ini mendominasi dialog publik (Agger, 1985; Bleicler, 2007).

Distorsi komunikasi di sektor publik, terjadi jika kinerjanya lebih buruk dibandingkan dengan sektor swasta (Lawrence, 1999; Oakes dan Berry, 2009). Menurut Lawrence dan Sharma (2002), terjadi distorsi komunikasi ketika universitas yang menerapkan *NPM* dihadapkan pada kepentingan-kepentingan kapitalis. Penyelenggaraan BLU juga dapat dimaknai sebagai suatu komunikasi yang terdistorsi.

1.1.3. Kapitalis Global di Balik Kolonisasi Internal Perguruan Tinggi di Indonesia

Mengapa terjadi kolonisasi? Untuk memahaminya, berikut ini adalah konsep kolonisasi internal yang dikemukakan Habermas :

The thesis of internal colonization states that the subsystems of the economy and state become more and more complex as a consequence of capitalist growth and penetrate ever deeper into the symbolic reproduction of the lifeworld (Habermas, 1987: 367).

Dari kutipan di atas dapat dijelaskan bahwa kolonisasi internal terjadi saat sistem ekonomi dan negara menjadi semakin kompleks akibat pertumbuhan kapitalis yang masuk secara lebih mendalam ke dalam reproduksi simbolik *lifeworld*. Dengan demikian kapitalis tidak bisa dilepaskan dari proses kolonisasi internal tersebut. Kapitalis membutuhkan negara dan negara tidak bisa terlepas dari modal, negara melayani kapitalis (Farazmand, 1999; Ruigok dan Van Tudler, 1995).

Kapitalisme semakin mengglobal (Farazmand, 1999), dengan tiga rejim *governance* internasionalnya yaitu *WTO*, *WB*, dan *IMF* yang berfungsi sebagai *surveillance system* (Wibowo dan Wahono, 2003: 4). Seperti telah disinggung sebelumnya, reformasi pendidikan tinggi di Indonesia berjalan berkat “bantuan” *WB* dan *IMF* (Sulistiyono, 2007; Brojonegoro, 1999). BLU sebagai bagian dari reformasi keuangan negara juga lahir atas campur tangan *IMF* (Mahmudi, 2003; Asropi, 2007). Intervensi *IMF* dan *WB* ini dianggap sebagai bentuk kolonisasi (Skalen, 2004: Farazmand, 1999).

Lembaga internasional tersebut menerapkan *surveillance system* melalui pemantauan Laporan Keuangan tahunan (Wibowo dan Wahono, 2003: 4). Dalam penyusunan Laporan Keuangan itulah akuntansi berperan di dalamnya. Laporan Keuangan negara debitur dijadikan sebagai *long control* (Edwards *et al.*, 1999) atau *control at distance* (Robson, 1992). Akuntansi menjadi teknologi kapitalisme (Laughlin, 1996), untuk mengendalikan perilaku organisasi sektor publik (Broadbent dan Laughlin, 2005; Davis, 2010). Dengan demikian akuntansi bukan

lagi sebagai bahasa bisnis dalam pengertian konvensional, tetapi telah menjadi alat “*soft imperialism*”, seperti ungkapan berikut ini:

It is no longer contentious to recognise conventional accounting as a subtle language through which values of control and order are manifested. We can observe this at the organisational and policy levels as well in its role as a vehicle for "soft imperialism" in the imposition of western accounting on "lesser developed countries/emerging nations" (Gray dan Babington, 1998).

WB dan IMF merekomendasikan kepada negara yang menjadi “pasiennya” untuk menerapkan akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja (Lawrence dan Sharma, 2002; Elwood dan Newberry, 2007; Adhikari dan Mellemviik, 2011). Hal ini seperti tertuang dalam dokumen WB yang menyatakan “*more efficient tertiary education institutions that innovate and respond positively to meaningful performance-based allocation of resources and accountability systems* (WB, 2008 dalam Dang, 2009).

Akuntansi dalam istilah Habermas (1987) digunakan sebagai *steering media* kolonisasi. *Technical assistance* yang berkaitan dengan laporan keuangan diberikan oleh WB kepada negara debitur (Lawrence dan Sharma, 2002; Neu et al., 2006). Hal ini mengindikasikan akuntansi sebagai *steering media* kolonisasi WB. Sebagai contoh adalah pengalaman Columbia yang mendapatkan kredit untuk pendidikan (Neu et al., 2006). Di dalam dokumen WB dinyatakan, “*Monitoring and evaluation of overall financial activities carried out by the Agent and cross-checking and control of financial activities and accounting transactions*” (WB, 2000, dalam Neu et al., 2006)

Pelaksanaan akuntansi akrual juga menjadi kewajiban PTN BLU (PMK No 76/2008). Kebijakan anggaran berbasis kinerja dan akuntansi akrual dapat dilihat dari perspektif *state derivation theory*. Dari perspektif teori, ini negara

modern pada dasarnya mewakili para kapitalis. Hal ini berarti bahwa tindakan negara adalah tindakan kapitalis (Ruigok dan Van Tudler, 1995; Catchpole *et al.*, 2004). Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja dan akuntansi akrual adalah untuk mengakomodasi kepentingan kapitalis.

Habermas mengungkapkan bahwa modernisasi yang diproyeksikan oleh masyarakat kapitalis mengarah pada totalitas birokratis dan teknologis demi akumulasi modal (Hardiman, 2009: 21). Fenomena ini terlihat pada *NPM* dan praktik akuntansinya. Sebenarnya terdapat agenda tersembunyi atas penerapan akuntansi akrual di organisasi sektor publik yaitu perluasan akses modal swasta atau privatisasi (Davis, 2010; Newberry, 2003; Elwood dan Newberry, 2007). *NPM* dengan ide neoliberalisme (Kurniawan, 2006) selalu memihak pada kepentingan pemodal (Davidson, 1993) dengan misi khusus mengurangi campur tangan negara (Deliarnov, 2006: 164).

Hal tersebut telah memaksa universitas mencari berbagai macam alternatif pendanaan melalui *income generating* (Boyce, 2002). *Income generating* yang menjadi beban PTN BLU seharusnya tidak perlu terjadi, jika pemerintah berkomitmen untuk memenuhi 20% proporsi anggaran pendidikan dari total APBN (Irianto, 2007). Dengan angka tersebut pemerintah berkewajiban memenuhi hak konstitusional atas pendidikan bagi warga negaranya. Negara wajib menyediakan dana pendidikan tinggi, tetapi negara harus memberikan otonomi dan tidak boleh mencampuri urusan perguruan tinggi (Irianto, 2012). Karena melalui otonomi, perguruan tinggi dapat meningkatkan iklim demokrasi, kualitas akademik, transparansi, dan akuntabilitas (Irianto, 2007).

PTN BLU bisa memungut biaya dari masyarakat atas jasa yang diberikannya. Dalam konteks pengelolaan dana masyarakat inilah akuntansi akrual diperlukan. Akuntansi berbasis akrual digunakan dalam organisasi bisnis

swasta yang mencari keuntungan (Davis, 2010). Hal ini dapat dimaknai bahwa PTN BLU yang sebenarnya lembaga pemerintah telah dikelola menggunakan rasionalisasi ekonomi bisnis swasta melalui akuntansi berbasis akrual (Broadbent dan Laughlin, 1997; Broadbent *et al.*, 1991; Laughlin, 1991; Power dan Laughlin, 1996; Dillard dan Ruchala, 2005).

Akuntansi berbasis kas dianggap tidak memberikan informasi secara lengkap, sehingga memengaruhi pengambilan keputusan (Connolly dan Hyndman, 2006). Sebagai gantinya organisasi sektor publik menggunakan akuntansi akrual (Davis, 2010). Ditinjau dari perspektif Teori Legitimasi Habermas (1976), penerapan akuntansi akrual menjadi justifikasi kelemahan akuntansi berbasis kas (Davis, 2010).

Dalam perspektif teori Habermas (1987), regulasi atau undang-undang juga dapat berperan sebagai *steering media*⁵ (Laughlin, 1996). Regulasi sebagai *steering media* bisa memiliki sifat regulatif maupun konstitutif. Peran regulatif, jika *steering media* “*embedded in the lifeworld context*” (Lawrence dan Sharma, 2002: 6), maka regulasi mengatur perguruan tinggi sesuai dengan nilai yang menjadi identitas sebenarnya (Effendi, 2007). Sebaliknya, regulasi berperan konstitutif, jika “*decisions are essentially guided by the imperatives of administrative control and capital accumulation, constitute new forms of behavior*” (Lawrence dan Sharma, 2002: 6), maka regulasi berpotensi “mengolonisasi”.

Menurut Syafii Maarif kolonisasi oleh neoliberalisme di Indonesia masuk melalui pembuatan undang-undang (Tilaar, 2009: 39). Kolonisasi konstitutif ini oleh Hadi dkk (2012) disebut sebagai bentuk kudeta putih. PTN BLU juga dapat dimaknai sebagai “media kolonisasi konstitutif”, karena telah memenuhi kriteria pengendalian melalui akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja,

steering media is “as a control process, entails the guiding of actions towards goals” (Habermas, 1984, 1987; Broadbent *et al.*, 1991).

pengakumulasian modal melalui *income generating*, pembentukan perilaku baru melalui praktik *business-like*.

1.1.4 Dualisme Fungsi Anggaran: Pengendalian atau Kolonisasi ?

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, dari perspektif teori Habermas (1987) perubahan organisasi memengaruhi tiga elemen yang berbeda meliputi *lifeworld*, *steering media*, dan *system*. Secara ideal ketiganya seharusnya dalam situasi yang seimbang. Namun sering kali yang terjadi adalah bahwa *lifeworld* hanya berada pada level yang paling rendah (Broadbent *et al.*, 1991). Sistem ekonomi neoliberal masuk ke dalam sistem pendidikan melalui *steering media* BLU berserta praktik akuntansinya. *Steering media* ini mengendalikan *lifeworld* PTN. Peran *steering media* BLU telah menggeser *lifeworld* PTN, yang sebelumnya berada dalam ranah publik menuju ke ranah privat. PTN BLU menghasilkan *quasi public goods* (PP No 23/2005).

Quasi public goods yang dihasilkan PTN BLU membentuk relasi baru antara PTN BLU dengan mahasiswa menjadi relasi produsen-konsumen. Hal ini sangat ditekankan oleh WB dalam “industri” pendidikan tinggi, WB mendorong pendidikan tinggi menjadi barang privat (Dang, 2009). Pendidikan menjadi komoditas (Levidow, 2002) yang dipasarkan dan bukan lagi menjadi *social goods* (Dannin, 1996). Rakyat dipersilahkan membeli produk pendidikan (Wibowo, 2011: 87). Dengan demikian, logika penggunaan akuntansi akrual dalam konteks relasi produsen-konsumen di industri perguruan tinggi mendapatkan tempatnya.

Sistem akuntansi BLU menghasilkan laporan keuangan pokok untuk keperluan akuntabilitas (pasal 5, PMK No 76/2008). Akuntabilitas keuangan diklaim dapat mendukung kualitas pendidikan tinggi (Levidow, 2002; Harris, 1994; Idrus, 1999). Akuntabilitas ini mendorong pemimpin universitas, sebagai manajer, bertindak secara rasional ekonomi untuk mencapai *VFM* (Nor-Aziah

dan Scapen, 2007; Hoopwood; 1992). Di UNK fenomena ini juga terbaca, seperti diungkapkan salah satu anggota Satuan Pengawas Internal (SPI), “anggaran-anggaran yang dibuat dengan *detail* dan dengan target-target, dengan volume, waktu dan biaya”.

VFM yang dicapai manajer sektor publik meningkatkan diskursus rasionalisasi ekonomi dan rasionalisasi pasar (Edwards *et al.*, 1999). *NPM* telah menggantikan diskursus hak asasi manusia, moralitas, dan kebajikan yang diemban oleh sektor publik menjadi diskursus efisiensi, produktifitas, dan akuntabilitas finansial. Dampak dari hal ini, birokrat maupun akademisi menjadi terbiasa dengan ‘bahasa manajerial’ seperti *strategic plans*,” “*objectives*,” “*total quality management*,” dan “*continuous improvement*” (Watkins dan Arrington, 2007).

Seperti halnya undang-undang, anggaran sebagai *steering media* juga dapat bersifat regulatif maupun konstitutif. Anggaran bersifat regulatif jika anggaran membantu mengatur aktivitas organisasi sesuai dengan *lifeworld*-nya (Dillard dan Yuthas, 2006; Laughlin, 1996). Sebaliknya, anggaran menjadi bersifat konstitutif, jika anggaran mengeluarkan organisasi dari *lifeworld*-nya (Dillard dan Yuthas, 2006). Pencapaian *VFM* di perguruan tinggi tidak sejalan dengan *lifeworld*-nya (Nelson, 2008). Peran ini menjadikan anggaran sebagai *constitutive steering media* (Lawrence, 1999).

Gray dan Babbington (1998) menyatakan bahwa akuntansi bukan lagi menjadi bahasa pengendalian, namun telah menjadi alat *soft imperialism*. Anggaran sektor publik yang sebelumnya memiliki fungsi sebagai pengendali alokasi sumberdaya negara (Humphrey *et al.*, 1993), telah bertransformasi sebagai alat akuntabilitas organisasi sektor publik dalam pencapaian *VFM* (Lapsley dan Pettigrew, 1994; Edwards *et al.*, 1999; Guthrie *et al.*, 1999; Kimura dan Mourdoukoutas, 2000; Hoque, 2005; Anderson dan Tengblad, 2009).

Kolonisasi melalui anggaran menimbulkan patologi sosial (Broadbent dan Laughlin, 2005). Sebagai contoh, anggaran digunakan untuk “*colonize the mind*” dalam praktik *NPM* pendidikan di UK (Edwards *et al.*, 1996). Anggaran juga memengaruhi perilaku dan pemahaman aktor organisasi (Laughlin, 1996; Oakes dan Berry, 2009). Anggaran seharusnya digunakan secara efektif dan efisien untuk “meningkatkan pelayanan kepada masyarakat” sesuai dengan “roh” dari BLU. Akan tetapi, tujuan mulia ini terkadang berhadapan dengan situasi yang bertentangan konsep BLU tersebut, sebagai contoh seperti apa yang diungkapkan informan berikut ini:

He...he... yang rapat anggaran itu ya Bu..wah ngeri ya kalo sudah *nyemplung kayak gitu*..uang milyaran habis *nggak jelas*...ada satu bagian Bu anggarannya cuma tiga ratus berapa *gitu*, tapi pada kenyataanya bisa menghabiskan milyaran rupiah ...*lha iya ya kok bisa?* (Dosen).

Dari ungkapan informan di atas sebenarnya juga bertentangan dengan salah satu misi UNK berikut ini:

Membangun organisasi yang sehat dengan menerapkan manajemen korporasi, akreditasi, penjaminan mutu, dan evaluasi diri secara berkesinambungan, dengan prinsip transparansi, otonomi, dan akuntabilitas (Rencana Induk dan Pengembangan UNK, 2011-2030).

Indikasi yang digambarkan di atas menjadi salah satu daya tarik untuk dilakukannya penelitian ini.

1.2. Motivasi Penelitian

Anggaran dianggap sebagai teknologi netral yang bebas nilai (*value free*), yang digunakan untuk memudahkan pengambilan keputusan secara rasional (Connolly dan Hyndman, 2006). Kebebasan nilai pada ilmu pengetahuan ditolak oleh aliran Teori Kritis sebagaimana pernyataan Habermas bahwa selalu ada keterkaitan antara kepentingan dengan ilmu pengetahuan (Habermas, 2009).

Lebih lanjut Lodh dan Gaffikin (1997) menyatakan bahwa penggunaan Teori Habermas oleh para peneliti akuntansi didasarkan pada kenyataan adanya keterkaitan antara akuntansi dan masalah rasionalitas, sebagai kepentingan masyarakat modern.

Sebagai ilmu pengetahuan, akuntansi dengan demikian juga tidak bebas nilai atau kepentingan. Akuntansi dalam organisasi sektor publik sekarang ini sebagaimana penggunaannya didorong oleh *NPM*, digunakan untuk memerankan rasionalitas ekonomi. Anggaran sebagai salah satu teknik akuntansi dalam penerapan *NPM* juga digunakan untuk merasionalisasi aktivitas organisasi dalam pencapaian *VFM* (Lapsley dan Pettigrew, 1994; Edwards *et al.*, 1999; Guthrie *et al.*, 1999; Kimura dan Mourdoukoutas, 2000; Hoque, 2005; Anderson dan Tengblad, 2009). Oleh karena itu, anggaran adalah sarat nilai (*value laden*). Kepentingan di dalam anggaran inilah yang dicoba untuk diungkap dalam penelitian ini.

Sebagai contoh, anggaran di UNK dijadikan alat untuk merasionalisasi kegiatan seperti yang diungkapkan oleh salah satu dosen, “dulu saya *nulis* buku sekian halaman, pokoknya kurang dari 200, akhirnya dapatnya *nggak* maksimal, kata Bu R yang dihargai maksimal hanya 200 halaman, sisanya *nggak*, *kalo* kurang ya dihitung sesuai halaman”. Pelaksanaan anggaran juga menjadikan kegiatan terlalu birokratis seperti ungkapan informan berikut ini:

Penggunaan anggaran untuk *tracer study*, sebesar 10 juta untuk jurusan A, dengan cara masing-masing dosen mendatangi alumni yang bekerja pada suatu daerah, dengan ketentuan bahwa stempel masing-masing instansi harus didapatkan serta tidak boleh menggunakan sewa mobil harus menggunakan travel...*kalo nggak gitu* anggaran tidak bisa turun (Anggota Senat Fakultas X).

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*. Gruening (2001) menyatakan bahwa penelitian kritis dengan perspektif

Teori Diskursus Habermas (1979) digunakan untuk mengungkap terjadinya kolonisasi pada organisasi sektor publik yang menerapkan *NPM*. Teori Diskursus Habermas adalah perkembangan lebih lanjut dari Teori Kritis Habermas, yang telah direkonstruksi menjadi Teori Tindakan Komunikatif Habermas (TTKH) (Hardiman, 2008). Oleh karena itu, untuk tujuan pengungkapan kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*, peneliti juga memosisikan diri sebagai peneliti Kritis dengan menggunakan TTKH. Laughlin (1997) menyatakan bahwa TTKH memiliki karakteristik paling baik untuk memahami perubahan sistem akuntansi. Dalam konteks penelitian ini adalah perubahan penganggaran sektor publik dari anggaran tradisional ke dalam anggaran berbasis kinerja serta perubahan akuntansi berbasis kas ke basis akrual di UNK.

Alasan pemilihan Teori Kritis karena memiliki beberapa keunggulan (Laughlin, 1987). *Pertama*, Teori Kritis mengaitkan antara teori dan praktik, sehingga akan menghasilkan *outcome*. Dalam penelitian ini dicoba dikembangkan model anggaran emansipatoris. *Kedua*, Teori Kritis melawan *statusquo* dengan cara konstruktif, penelitian ini mencoba mengkritisi secara konstruktif anggaran pada UNK. *Ketiga*, Teori Kritis mempertimbangkan konteks secara historis suatu organisasi, akuntansi dianggap bukan sekedar masalah teknis tetapi juga pengaruhnya secara lebih luas pada perubahan organisasi. Perubahan pengelolaan keuangan UNK menjadi PTN BLU tidak terlepas dari peran utama akuntansi seperti tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 76/PMK.05/2008 tentang Laporan Keuangan serta pasal 29 dan 30 PP No. 23/2005 tentang anggaran kinerja dengan basis akrual.

Peneliti Akuntansi Kritis berangkat dari suatu asumsi, "*accounting researchers began to systematically question the soundness of the philosophical*

assumptions” (Gaffikin, 1984). Asumsi teori ini menyatakan bahwa realitas sebagai hasil dari konstruksi sejarah serta kondisi realitas sosial yang sedang berlangsung tersebut mengalami alienasi⁶, sehingga memerlukan pencerahan, keadilan, dan emansipasi⁷ (Myers, 2009: 42). Kolonisasi yang dilakukan oleh sistem ekonomi neoliberal melalui akuntansi sebagai *steering media* memerlukan pembebasan atau emansipasi.

Pengembangan anggaran emansipatoris menjadi salah satu urgensi dari penelitian ini, selain mengungkap kolonisasi internal melalui akuntansi sebagai *steering media*. Penelitian kolonisasi melalui akuntansi sebagai *steering media* telah dilakukan beberapa peneliti di negara lain (Laughlin, 1991; Broadbent, 1993; Edward *et al.*, 1999; Lawrence dan Sharma, 2002; Oakes dan Berry, 2009). Pengembangan anggaran emansipatoris dalam perspektif Teori Kritis inilah yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Penelitian ini juga berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Syam dan Djalil (2006) serta Opposunggu dan Bawono (2006). Kedua penelitian tersebut meneliti praktik anggaran PTN BLU tetapi menggunakan paradigma positif dengan perspektif Teori Keagenan, sedangkan penelitian ini menggunakan Paradigma Kritis dengan TTKH yang diperluas dengan menggunakan filosofi ke-Tuhanan Fichte.

Mengapa pemikiran Filsuf Fichte yang dipilih untuk perluasan TTKH? seperti dijelaskan Habermas dalam karyanya mengenai “*knowledge and human interest*”, bahwa kepentingan emansipatoris ilmu pengetahuan dilakukan melalui konsep “refleksi diri” yang dikembangkan oleh Fichte. Menurut Fichte, refleksi diri

⁶ Alienasi disini yang dimaksudkan peneliti adalah keterasingan Perguruan Tinggi dari peran tradisionalnya sebagai pusat pengembangan ilmu yang mengabdikan kepada kemanusiaan menjadi berciri korporasi.

⁷ Pengertian emansipasi tidak semata-mata sebagai pembebasan dari kendala-kendala social seperti perbudakan, kolonialisme, kekuasaan yang menindas, tetapi juga kendala-kendala internal seperti gangguan psikis dan ketidaktahuan (Hardiman, 2009).

merupakan tindakan rasio yang menyebabkan ego dapat membebaskan diri (Hardiman, 1990). Refleksi diri dari Fichte ini digunakan Habermas untuk kepentingan emansipatoris pengetahuan (Hardiman, 1990).

Habermas tidak mengeksplorasi lebih jauh mengenai pemikiran idealisme religius Fichte untuk kepentingan emansipatoris pengetahuan. Menurut Habermas kepentingan emansipatoris berangkat dari kepentingan rasio (Hardiman, 1990). Bagi Fichte kepentingan emansipatoris berangkat dari “kesatuan” ide Tuhan, yang berasal dari kepentingan rasio maupun kepentingan intuisi (Kenny, 2006). Dengan demikian, penggunaan ide ke-Tuhanan Fichte berangkat dari “jejak benang merah” pemikiran Habermas mengenai kepentingan emansipatoris melalui refleksi diri-nya Fichte. Selain itu, keberadaan dimensi ke-Tuhanan dalam *lifeworld* UNK menjadi pertimbangan peneliti ketika mengembangkan akuntansi emansipatoris. Hal tersebut merujuk pada Shapiro (2009), yang menyatakan bahwa tujuan organisasi menjadi pertimbangan penting untuk mengembangkan akuntansi emansipatoris.

Perbedaan lokasi dengan penelitian sebelumnya memungkinkan menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Keunikan tersendiri yang dimiliki UNK yang dijadikan lokasi penelitian dicoba diinvestigasi dengan strategi studi kasus. Yin (2003) menyatakan bahwa studi kasus digunakan untuk menjawab pertanyaan mengenai mengapa dan bagaimana permasalahan penelitian. TTKH digunakan ketika penelitian akuntansi ingin menjawab mengapa dan bagaimana praktik akuntansi memiliki *value* (Lodh dan Gaffikin, 1997). Dengan demikian, strategi studi kasus relevan menggunakan TTKH. Studi kasus anggaran di UNK diharapkan memberikan pengayaan teori anggaran pendidikan tinggi. Humphrey dan Scapens (1996) menyatakan “*case studies as important vehicles for challenging existing, and for developing new accounting theories*”.

1.3. Pertanyaan dan Tujuan Penelitian

Kolonisasi internal menurut Habermas adalah sebagai akibat semakin bertumbuhnya kapitalisme yang terus masuk ke dalam reproduksi simbolik *lifeworld*. Berkembangnya kapitalisme melalui globalisasi di antaranya diperankan oleh WB. Terbukti bahwa WB adalah salah satu lembaga internasional yang mendanai pengenalan praktik NPM perguruan tinggi di Indonesia. Dalam analisisnya mengenai “kolonisasi internal”, Habermas membedakan *system* dengan *lifeworld*, keduanya dimediasi dengan *steering media*. *System* terdiferensiasi menjadi subsistem ekonomi dan subsistem administrasi negara. WB dalam konteks TTKH berperan sebagai subsistem ekonomi neoliberal yang mengkolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi di Indonesia melalui *steering media* BLU dan praktik akuntansi.

Berpijak dari hal tersebut maka fokus permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah **pertama**, mengapa akuntansi digunakan sebagai *steering media* kolonisasi perguruan tinggi di Indonesia oleh WB? UNK sebagai PTN BLU, dalam konteks TTKH berperan sebagai subsistem administrasi negara yang telah dimasuki oleh sistem ekonomi neoliberal yang diperankan WB. UNK menggunakan anggaran sebagai *steering media* untuk mengendalikan *lifeworld*-nya. Anggaran memerankan rasionalitas ekonomi yang terus-menerus masuk dalam reproduksi simbolik *lifeworld* UNK, yang mengakibatkan terjadinya “kolonisasi internal”. Berangkat dari hal ini, maka pertanyaan penelitian **kedua** adalah bagaimana anggaran digunakan UNK sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld*-nya? Menurut asumsi Teori Kritis, kolonisasi *lifeworld* UNK melalui anggaran sebagai *steering media* memerlukan pembebasan. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian **ketiga** adalah bagaimana anggaran yang dapat membebaskan kolonisasi *lifeworld* UNK?

Berpijak dari pertanyaan penelitian tersebut, maka tujuan penelitian yang **pertama** adalah untuk mengungkap kolonisasi *lifeworld* perguruan tinggi di Indonesia yang dilakukan oleh WB. **Kedua**, penelitian ini bertujuan untuk memahami proses kolonisasi *lifeworld* UNK melalui anggaran sebagai *steering media*. **Ketiga**, penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan model anggaran emansipatoris.

1.4 Cakupan Studi

Cakupan studi dimaksudkan agar pembaca mendapatkan gambaran awal tentang seluruh isi laporan disertasi ini. Disertasi ini terbagi dalam sepuluh bab utama. Bab II mendiskusikan kajian pustaka yang relevan dengan tema penelitian. Diskursus Kolonisasi PTN BLU Melalui Anggaran sebagai *Steering Media*, dijadikan judul dalam bab ini. NPM di organisasi pendidikan tinggi mengawali pembahasan. Selanjutnya dibahas mengenai akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja di PTN BLU. Kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media* menjadi bagian akhir di bab ini.

Bab III adalah metodologi penelitian. Bab ini menjelaskan pemilihan pendekatan Kritis untuk menjawab pertanyaan penelitian. Alasan penggunaan TTKH mengawali pembahasan. TTKH dibagi dalam dua tahapan penelitian yaitu *formulation of critical theorems* dan *process of enlighthment*. Selanjutnya berturut-turut dibahas tentang studi kasus sebagai strategi penelitian, situs penelitian dan unit analisis, serta teknik analisis dan validasi data.

Bab IV membahas temuan penelitian. Akuntansi sebagai *Steering Media* Kolonisasi Global Pendidikan Tinggi, menjadi judul bab ini. Pengungkapan kepentingan WB melalui reformasi PTN di Indonesia menjadi pembahasan pertama. Selanjutnya dibahas tentang kolonisasi melalui akuntansi sebagai *steering media* dari perspektif TTKH.

Bab V membahas temuan penelitian tentang korporatisasi UNK yang menimbulkan patologi sosial. Kooptasi budaya korporasi mengawali pembahasan bab ini. Budaya korporasi mendorong UNK untuk mencari alternatif *income generating*, dibahas selanjutnya. Patologi sosial sebagai dampak dari korporatisasi ditempatkan di bagian akhir bab ini.

Bab VI membahas temuan penelitian tentang akuntansi sebagai ideologi. Pembahasan diawali dengan akuntingisasi sebagai bentuk kolonisasi *lifeworld* UNK. Akuntansi sebagai alat legitimasi PTN BLU menjadi sub pokok bahasan berikutnya. Rasionalitas teknologis yang melekat pada akuntansi menjadikannya sebagai ideologi, menjadi pembahasan terakhir di bab ini.

Bab VII mendiskusikan temuan penelitian tentang kolonisasi *lifeworld* UNK melalui anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan tinggi ditempatkan di awal pembahasan. Berikutnya membahas tentang reproduksi material anggaran sebagai proses politik. *Steering media* anggaran berbasis kinerja menimbulkan patologi sosial, menjadi bagian akhir pembahasan.

Bab VIII membahas tentang pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK dari struktur budaya melalui anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan. Pembahasan diawali dengan filosofi positivistik anggaran berbasis kinerja. Reproduksi pengetahuan anggaran melalui refleksi diri Fichteian sebagai kritik atas anggaran berbasis kinerja, menjadi pembahasan berikutnya. Pembahasan terakhir di bab ini adalah tentang perbandingan anggaran positivistik dan anggaran emansipatoris.

Bab IX membahas mengenai pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK dari struktur masyarakat dan pribadi melalui integrasi sosial dan sosialisasi. Anggaran emansipatoris menjadi inspirasi pembentukan identitas kolektif akademisi, menjadi bagian awal pembahasan. Berikutnya dibahas tentang reproduksi

sosialisasi, yang membentuk identitas akademisi sejati. Anggaran emansipatoris sebagai pembebas kolonisasi dan penyembuh patologi sosial ditempatkan di bagian akhir pembahasan.

Bab X adalah bab terakhir dari disertasi ini. Bab ini menyajikan kesimpulan, kontribusi, dan keterbatasan penelitian. Kesimpulan dari penelitian ini adalah anggaran bersifat *value laden*. Anggaran dapat berfungsi sebagai media kolonisasi ataupun media emansipasi, bergantung pada *value* yang mengonstruksinya. Kontribusi praktis, teoritis, dan kebijakan menjadi pokok bahasan selanjutnya. Keterbatasan penelitian, yang memberi ruang bagi penelitian selanjutnya, menjadi bahasan terakhir di bab ini.

BAB II

DISKURSUS KOLONISASI PTN BLU MELALUI ANGGARAN SEBAGAI *STEERING MEDIA*

2.0 Pendahuluan

Bab II ini berisi kajian teoritis penelitian yang diawali dengan pembahasan mengenai *NPM* di perguruan tinggi. Implementasi *NPM* tidak bisa dipisahkan dari peran akuntansi di dalamnya. Untuk itu pembahasan selanjutnya berturut-turut mengenai akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja dalam *NPM*, serta anggaran berbasis kinerja di PTN BLU. Implementasi anggaran berbasis kinerja dari perspektif TTKH memunculkan diskursus kolonisasi organisasi pendidikan tinggi melalui anggaran sebagai *steering media*, menjadi pembahasan akhir di Bab II ini.

2.1 *NPM* di Organisasi Pendidikan Tinggi

Kurniawan (2006) menyatakan bahwa *NPM* dipengaruhi oleh ide neoliberalisme. Neoliberalisme adalah isme dengan misi khusus yakni mengurangi campur tangan negara untuk digantikan oleh pasar (Deliarnov, 2006: 164). Pasar dianggap sebagai alokator sumber daya yang paling efektif, proses pembuatan keputusan yang rasional dan pendorong perilaku inovatif dan wirausaha (Kurniawan, 2006). Berkaitan dengan jasa pendidikan tinggi, Levidow (2002) menyatakan bahwa strategi neoliberal pada organisasi pendidikan tinggi, antara lain memperlakukan seluruh lembaga sebagai relasi bisnis, penekanan efisiensi dan akuntabilitas, mendefinisikan kembali lembaga ke dalam istilah akuntansi, memperlakukan matakuliah sebagai komoditas, dan memperlakukan relasi dosen mahasiswa sebagai relasi produsen-konsumen.

NPM adalah bentuk korporatisasi lembaga sektor publik (Marobela, 2008), termasuk organisasi pendidikan (Ngok dan Kwong, 2003). Menurut Savas (Newberry, 2003) tujuan utama *NPM* adalah privatisasi. Akan tetapi, jika privatisasi tidak dapat dilakukan, maka komersialisasi atau *pseudo-market* harus diperkenalkan sebagai satu alternatif terbaik (Minogue, 2000). Organisasi sektor publik sebagai *pseudo market* di sini dapat diartikan bahwa organisasi sektor publik tidak lagi sepenuhnya menjadi organisasi publik tetapi juga tidak sepenuhnya menjadi organisasi swasta.

Edward *et al.*(1999) menjelaskan bahwa otonomi pengelolaan lembaga pendidikan yang mengadopsi *NPM* telah mengubah relasi sekolah dan siswa/orangtua murid menjadi sebuah relasi dalam *pseudo-market*. *Pseudo-market* dalam pengelolaan pendidikan tinggi sesuai dengan Teori Pilihan Publik (TPP) yang mendasari *NPM* (Gruening, 2001). TPP adalah seperti teori permintaan dan penawaran yang digunakan di sektor swasta (Deliarnov, 2005: 139). Dari perspektif TPP pemerintah bisa diasumsikan sebagai produsen yang bisa menyediakan komoditi publik untuk masyarakat (Rachbini, 2006:89). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa posisi pemerintah dan warga negara atas jasa pendidikan dari perspektif TPP adalah sebagai produsen dan konsumen.

Fenomena tentang relasi produsen-konsumen juga ditangkap oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), yang melakukan penelitian mengenai BHP. BHP cenderung memberi peluang bagi PTN untuk melakukan industrialisasi pendidikan (Kompas, 2005). LIPI menyimpulkan bahwa dengan otonomi pengelolaan pendidikan, sekolah menempatkan diri sebagai *retailer* dengan bermacam-macam produk guna memperluas segmen untuk memperbutkan pasar. Seperti dinyatakan Neuman dan Guthrie (2002), yang merujuk pada Willmot (1995), bahwa korporatisasi sebagai dampak dari

penerapan *NPM* di perguruan tinggi mendorong terjadinya komodifikasi pengajaran dan riset oleh dosen sebagai *academic labour*, dalam bahasa Harris (1994) disebut *semi-employment*.

Penjelasan umum PP No 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan (PK) BLU, menyatakan bahwa PKBLU diselenggarakan dengan alasan bahwa pendanaan pemerintah semakin terbatas. Dengan keterbatasan dana tersebut, dari tinjauan TPP, seharusnya *altruism* diminimalkan dalam kebijakan publik (Toha, 2008:85) dan peran negara dalam masyarakat seharusnya diminimalkan (Djamhuri, 2009). Sebagai contoh, telah terjadi pengurangan dana dari pemerintah untuk perguruan tinggi negeri (Ngok dan Kwong, 2003). Hal ini sebagai konsekuensi dari pengurangan dana pemerintah, sehingga selain menyelenggarakan pendidikan tinggi, universitas juga harus berperilaku sebagai wirausaha. Boden (Iling, 2002) menyatakan bahwa beberapa perguruan tinggi negeri di Inggris dan Australia yang menerapkan *NPM*, didorong untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan organisasi wirausaha dan korporasi. Konsep wirausaha juga dijelaskan dalam PP NO 23/2005 yang berbunyi “mewirausahakan pemerintah (*enterpreunering the government*) dianggap memberi arah tepat bagi keuangan sektor publik”.

Prinsip kewirausahaan terkait dengan TPP, TPP mengasumsikan bahwa manusia sebagai *homo economicus* senantiasa ingin memaksimalkan kepentingannya (Deliarnov, 2005:143). Selain itu, TPP mengasumsikan bahwa perilaku individu bergantung pada rasionalisasi preferensi dan tujuan individu (Gruening, 2001; Kurniawan, 2006; Rachbini, 2006: 89). Manusia rasional menurut kaum klasik yang menjadi pengembang TPP, adalah manusia yang selalu memilih alternatif terbaik dari berbagai pilihan yang ada, sesuai dengan kendala dan keterbatasan yang dimiliki. Menurut Habermas (1984) tindakan rasional adalah tindakan yang disengaja untuk mencapai hasil maksimal dengan

menciptakan kondisi yang kondusif dan dukungan institusi sehingga dapat dilakukan tindakan dengan tingkat kesalahan minimum (Deliarnov, 2005: 135). Dalam konteks penerapan *NPM*, tindakan rasional berkaitan dengan pencapaian *VFM* oleh birokrat (Mok, 2005).

Birokrat dalam penerapan *NPM* diidentikkan seperti manajer pada perusahaan bisnis swasta. Aucoin (Barzelay, 2000) menyatakan bahwa sebagai manajer “baru” di organisasi sektor publik, birokrat bisa melakukan *moral hazard*, seperti perilaku oportunis manajer untuk memaksimalkan utilitasnya. *Moral hazard* merupakan bentuk masalah keagenan yang diakibatkan oleh asimetri informasi. *Moral hazard* dalam konteks hubungan keagenan antara pemerintah (*principal*) dengan universitas (*agen*) dimanifestasikan dalam bentuk pengelolaan dana pendidikan yang tidak efektif dan efisien (Kivisto, 2005). Masalah hubungan keagenan antara pemerintah dan universitas terjadi ketika universitas diberikan otonomi di satu sisi dan target finansial di sisi lain (Kivisto, 2005).

2.2 Akuntansi AkruaI dan Anggaran dalam *New Public Management*

Akuntansi memiliki peran sangat penting dalam implementasi *NPM* (Hood 1995; Neu *et al.*, 2006). Akuntansi akrual dianggap merupakan metode yang lebih baik dan lebih akurat untuk dasar pengambilan keputusan dalam penghitungan biaya (Connolly dan Hyndman, 2006). Laporan Keuangan berbasis akrual juga menyediakan ukuran-ukuran lebih baik mengenai efektifitas dan efisiensi organisasi (ADB, 2003). Pendapat yang berbeda dinyatakan Mol (2001) dan Davis (2010) bahwa akuntansi akrual tidak relevan diterapkan pada organisasi sektor publik, dengan argumen bahwa akuntansi akrual dirancang untuk formasi pendapatan, yaitu penandingan antara biaya dan pendapatan.

Pada organisasi sektor publik hal itu tidak mungkin dilakukan dengan menandingkan antara pendapatan pajak dengan biaya.

NPM pada organisasi sektor publik menempatkan anggaran sebagai salah satu alat pengendalian utama dalam organisasi khususnya melalui penerapan akuntansi akrual (Hood, 1995; Anderson dan Tengblad, 2009; Kimura dan Mourdoukoutas, 2000; Abdel-Kader dan Luther, 2006). Matheson (2002) menyatakan bahwa anggaran merupakan perencanaan keuangan untuk mengalokasikan sumber-sumber di masa yang akan datang. Anggaran merupakan bagian penting pada sistem pengendalian manajemen organisasi di banyak organisasi (Sandino, 2005; Archer dan Otley; 1991; Abernethy dan Brownell; 1999; Kober *et al.*, 2007).

Reformasi keuangan sektor publik dengan penerapan *NPM* telah mengubah paradigma dari peran anggaran sebagai alat pengendalian untuk akuntabilitas publik dan efisiensi alokasi sumber daya menjadi akuntabilitas manajemen secara *financial* (Humphrey *et al.*, 1993). Peran penting anggaran dalam perubahan organisasi sektor publik terutama menyangkut *VFM* (Hopwood, 1988). Selain berfungsi sebagai pengukur kinerja, praktik penganggaran dalam *NPM* digunakan untuk pengawasan (Guthrie *et al.*, 1999). Fungsi penganggaran yang lain yaitu sebagai proses rasionalisasi untuk pengendalian internal manajemen organisasi sektor publik (Hoque, 2005; Malmi dan Brown, 2008).

Pada reformasi pengelolaan organisasi sektor publik pendidikan tinggi, anggaran tidak hanya sebagai basis untuk alokasi sumber daya dan alat pengukuran kinerja, tetapi juga memiliki peran kunci dalam penciptaan *pseudo-market* (Neu *et al.*, 2008). Dalam kondisi *pseudo market*, anggaran berfungsi untuk mencapai *VFM* (Edwards *et al.*, 1999), di mana hubungan mahasiswa dengan perguruan tinggi adalah hubungan konsumen dan produsen. Oleh

karena itu, alokasi anggaran didasarkan pada proporsi jumlah mahasiswa sebagai pelanggan jasa pendidikan (Edward *et al.*, 1999; Franz, 1998). Fenomena perlakuan mahasiswa sebagai pelanggan, dalam perspektif TTKH, karena hubungan pemerintah, universitas, dosen dan mahasiswa dipisahkan oleh uang, kekuasaan dan rasionalitas instrumental (Singh, 2002).

Alokasi anggaran pada organisasi pendidikan yang pada kondisi *pseudo market* tersebut juga dapat dijelaskan dengan TPP, seperti *NPM*. TPP digunakan untuk mendiskripsikan alokasi dan keputusan anggaran. Melalui TPP, dapat dijelaskan bagaimana pemerintah sebagai *supplier* membuat keputusan tentang *supply* dan mengalokasikan anggaran. Teori ini juga menjelaskan bagaimana *public demand* dan pasar merespon *demand* tersebut (Beckett, dalam Khan dan Hildret, 2002: 54). Dalam konteks alokasi anggaran pendidikan tinggi, pemerintah mengalokasikan anggaran sesuai dengan respon pasar (Singh, 2002). Praktik anggaran dalam konteks *NPM* yang didasarkan pada TPP mendorong peningkatan marketisasi organisasi pendidikan tinggi. Karena peningkatan jumlah mahasiswa akan berkorelasi terhadap peningkatan jumlah anggaran yang diterima.

2.3 Anggaran Berbasis Kinerja di Perguruan Tinggi Badan Layanan Umum

Praktik akuntansi akrual pada organisasi sektor publik dilakukan seiring dengan penggunaan anggaran berbasis kinerja (Rosjidi, 2001: 63; Lapsley dan Pallot, 2000). Pasal 29 dan 30 PP No. 23 Th. 2005 juga menyebutkan bahwa anggaran kinerja pada BLU menggunakan basis akrual. Penjelasan umum PP No. 23 Th. 2005 tentang BLU, menyatakan bahwa reformasi keuangan negara di Indonesia berupa perubahan penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Anggaran tradisional adalah suatu skema yang menggambarkan bagaimana sumber-sumber pendapatan yang tersedia akan

dialokasikan. Dengan kata lain, anggaran tradisional berorientasi pada obyek pengeluaran. Kelemahan anggaran tradisional antara lain adalah ketidakterukuran antara *input* dan *output*, kecenderungan pelaksana anggaran untuk menghabiskan pagu anggaran, dan tidak berorientasi pada program (Rosjidi, 2001: 61). Anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk memperbaiki kelemahan anggaran tradisional. Oleh karena itu, anggaran berbasis kinerja mempertimbangkan *inputs* maupun *outputs* dan pencapaian *VFM* (Mardiasmo, 2002; Soefihara, 2005; Lapsley dan Pallot, 2000).

Setiap BLU wajib menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) BLU. RBA adalah dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran yang berisi program, kegiatan, target kinerja, dan anggaran suatu BLU. BLU menyusun RBA tahunan dengan mengacu kepada rencana strategis bisnis. RBA disusun berdasarkan basis kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya. RBA BLU disusun berdasarkan kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, dan APBN/APBD.

Selain kewajiban menyusun RBA, terdapat perubahan-perubahan yang harus dilakukan ketika PTN menjadi BLU. Pertama, PTN bersangkutan dapat menerapkan tarif layanan dengan prinsip bisnis yang sehat sesuai dengan PP No.23/2005. Kedua, menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 76/PMK.05/2008 tentang Laporan Keuangan Badan Layanan Umum, BLU menerapkan sistem akuntansi biaya, yang menghasilkan informasi biaya satuan (*unit cost*) per unit layanan, pertanggungjawaban kinerja ataupun informasi lain untuk kepentingan manajerial. Laporan Keuangan BLU wajib diaudit oleh auditor independen. BLU wajib membentuk satuan auditor internal yang bertanggungjawab atas pengendalian internal organisasi.

Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan peran penting akuntansi dalam BLU. Karena pentingnya peran akuntansi, maka pola BLU dapat dikatakan sebagai bentuk akuntingisasi (lihat Hood, 1995). Kurunmaki *et al.* (2003) merujuk pada Power dan Laughlin (1992) menjelaskan konsep akuntingisasi. Akuntingisasi adalah suatu proses ketika akuntansi digunakan sebagai alat rasionalisasi ekonomi dan digunakan sebagai sarana akuntabilitas organisasi. Hal ini dipertegas oleh Levidow (2002) yang menyatakan bahwa salah satu strategi neoliberal pada organisasi pendidikan tinggi adalah akuntingisasi. Menurutnya, akuntabilitas lembaga pendidikan tinggi didefinisikan kembali dalam istilah akuntansi.

Perubahan tidak hanya di bidang akuntansi, tetapi juga di bidang tatakelola. Tatakelola PTN yang menerapkan PK BLU mengacu pada PP No. 23 Th. 2005 yang mengatur Kelembagaan, Pejabat Pengelola, dan Kepegawaian. Selain itu, sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 33 Th. 2009 tentang pedoman pengangkatan pengawasan pada PTN di Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional yang menerapkan PK BLU, PTN diharuskan mengangkat dewan pengawas.

Perubahan-perubahan tatakelola dan akuntansi pada organisasi pendidikan dapat dimaknai sebagai bentuk korporatisasi. Ini adalah seperti apa yang dijelaskan oleh Marobela (2008) bahwa strategi *NPM* adalah korporatisasi pada organisasi sektor publik. Mok (2003) juga menyatakan bahwa beberapa *trend* korporatisasi pendidikan tinggi diantaranya adalah pengaruh budaya korporasi dengan penggunaan istilah-istilah bisnis di lingkungan universitas, seperti CEO dan upaya untuk mengekonomisasikan pembiayaan pendidikan tinggi dengan penggunaan metode-metode administratif yang diadaptasi dari dunia bisnis (Tilaar, 2009: 37).

Korporatisasi organisasi pendidikan tinggi dapat menimbulkan konflik peran. Hal tersebut dikarenakan peran pimpinan perguruan tinggi dihadapkan pada peran akademisi di satu sisi dan peran wirausaha di sisi lain. Syam dan Djalil (2006) melakukan penelitian mengenai konflik peran dalam praktik anggaran pendidikan tinggi di daerah Nangroe Aceh Darussalam (NAD). Hasil penelitian menjelaskan bahwa jika seorang individu dituntut untuk memilih salah satu orientasi baik orientasi akademisi maupun orientasi manajerial, maka pada saat yang bersamaan dapat dipastikan akan terjadi konflik peran. Syam dan Djalil (2006) merujuk pada Rizzo (1970) menjelaskan pengharapan yang berhubungan dengan peran sebagai profesional tampak merupakan konflik langsung dengan pengharapan yang berhubungan dengan perannya sebagai manajer.

2.4 Kolonisasi Melalui Anggaran sebagai *Steering Media*

NPM telah mengubah peran birokrat perguruan tinggi menjadi “manajer baru” (lihat Deem, 1998; Barzelay, 2000; Iling, 2002; Kivisto, 2005). “Manajer baru” di organisasi pendidikan tinggi memunculkan diskursus kolonisasi internal organisasi pendidikan tinggi melalui anggaran (Gorz, 1989; Laughlin, 1991; Broadbent, 1993; Edward *et al.*, 1999; Lawrence dan Sharma, 2002; Oakes dan Berry, 2009; Fernandez, 1999; Covalleski, 2003; Kivisto, 2005, Ezzamel *et al.*, 2007; Lapsley, 2010).

Keseluruhan bidang hidup di mana bahasa dipakai dengan cara tertentu lewat praktik hidup, lembaga, norma, dan nilai-nilai yang berlaku inilah yang disebut diskursus (Sianipar, dalam Sutrisno dan Putranto, 2004: 14). Menurut Habermas, diskursus adalah bentuk-refleksi (*reflexion form*) tindakan komunikatif. Refleksi dalam artian ini adalah ekspresi pengalaman yang digunakan untuk berkomunikasi jika bahasa dan tindakan kurang memadai

(Hardiman, 1990:158). Sedangkan diskursus dalam artian tindakan komunikatif adalah tindakan komunikatif yang menggunakan sarana-sarana argumentatif. Dalam arti ini diskursus merupakan bentuk komunikasi yang bersifat kritis dan terbuka (Hardiman, 2007).

Dalam diskursus, bahasa menjadi alat yang dominan (Sianipar, dalam Sutrisno dan Putranto, 2004: 14). Menurut Habermas, dominasi terjadi dalam ranah tindakan komunikatif. Misalnya melalui bahasa, komunikasi menjadi terdistorsi. Distorsi bahasa tidak berasal dari penggunaan bahasa, tetapi dari hubungannya dengan kerja dan kuasa (Ricour, 2006: 113). Sebagai contoh, praktik anggaran sebagai alat rasionalisasi aktivitas organisasi sektor publik dapat dianggap sebagai distorsi, karena dikaitkan dengan kuasa atas klaim validitas rasional. Anggaran dapat menjadi diskursus yang klaim validitasnya masih dapat diperdebatkan (Power dan Laughlin, 1996). Jika kita mempertanyakan validitas kebenaran (anggaran sebagai alat rasionalitas aktivitas organisasi) maka itulah yang disebut diskursus (Hardiman, 2007). Dengan kata lain, diskursus anggaran sebagai alat rasionalisasi masih dapat dikritisi secara terbuka dan argumentatif (Hardiman, 2007).

Sebagai contoh, “kuasa” anggaran berlangsung melalui pencapaian target. Dalam konteks ini, anggaran mengendalikan dan mengarahkan tindakan untuk pencapaian target. Penetapan target dalam prosesnya terjadi dalam nuansa ketidakseimbangan (distorsi komunikasi) yang di dalamnya terjadi dominasi. Misalkan dominasi universitas terhadap fakultas mengenai proporsi anggaran yang diterima fakultas, yang secara “sepihak” ditentukan oleh universitas.

Foucault mengungkapkan bahwa setiap praktik diskursif sebagai bentuk pemberlakuan kekuasaan. Sistem berfikir dan berbicara yang termaktub dalam setiap diskursus adalah cerminan dari berlangsungnya dominasi. Selanjutnya

tindakan bicara secara diskursif akan menciptakan realitasnya dan akan memproduksi kebenaran. Dalam praktik diskursif tersebut berlangsung bagaimana kekuasaan menciptakan kebenaran (Sinaga, 2004: 9-10). Sebagai contoh, praktik penganggaran dapat dianggap sebagai mitos bahkan merupakan *belief system* yang dikaitkan dengan *VFM* (Ezzamel *et al.*, 2007). Mitos dan *belief system* atas anggaran dapat dimaknai sebagai praktik diskursif, karena ada kuasa di balik kebenaran mitos dan *belief system* pada anggaran.

Mendasarkan pada pemikiran Habermas maupun Foucault dapat disimpulkan bahwa bahasa dalam diskursus menjadi alat dominasi. Akuntansi telah menjadi bahasa *system* (Power dan Laughlin, 1996). Jika akuntansi menjadi bahasa *system*, maka akuntansi juga dapat menjadi alat dominasi. “Bahasa akuntansi” berupa anggaran telah menciptakan diskursus pengendalian (Kurunmaki *et al.*, 2003). Anggaran sebagai alat pengendalian memunculkan diskursus kolonisasi/dominasi melalui anggaran. Habermas menyatakan fungsi legitimasi regulatif untuk praktik administrasi, seperti anggaran, berpotensi sebagai alat kolonisasi saat anggaran bersifat konstitutif (Power dan Laughlin, 1996).

Proses kolonisasi terjadi melalui sistem administrasi seperti penganggaran (Edwards *et al.*, 1999). Melalui tindakan administratif, masalah publik tidak dilihat sebagai *public conversation* yang sarat nilai, tetapi dianggap sebagai masalah teknik yang hanya bisa diselesaikan dengan rasionalitas instrumental (Lawrence, 1999). Lawrence (1999) merujuk pada Craib (1992) menyatakan bahwa pasar dijadikan solusi teknis instrumental menggantikan partisipasi publik dalam pelayanan publik atas nama efisiensi. Pasar menjadi solusi masalah publik sesuai dengan semangat *NPM* yang mendasarkan pada TPP (Lihat Gruening, 2001; Deliarnov, 2006; Rachbini, 2006) dan juga mengenai

alokasi anggaran yang disesuaikan dengan pasar (Franz, 1998; Edwards *et al.*, 1999; Singh, 2002).

Praktik penganggaran, penghitungan biaya pendidikan, dan penerapan sistem akuntansi pada lembaga pendidikan yang menerapkan *NPM* dianggap sebagai bentuk kolonisasi (Edwards *et al.*, 1999; Lawrence dan Sharma, 2002). Kolonisasi mengancam nilai dan norma pendidikan. Syam dan Djalil (2006) dengan merujuk pada Abernethy dan Stoelwinder (1995), menyatakan bahwa para profesional memandang usaha-usaha untuk mendukung pengendalian administratif seperti penganggaran, akan mengancam nilai dan norma profesional sehingga akan menimbulkan konflik peran. Konflik peran ini jika dikaitkan dengan pemikiran Habermas dikaitkan dengan anggaran sebagai *steering media*. Dalam konteks ini, pengendalian administratif berupa anggaran akan mengancam nilai dan norma akademik. Dalam istilah Habermas, sistem administrasi negara telah mengolonisasi *lifeworld* (nilai pendidikan) melalui *steering media* anggaran (Nelson *et al.*, 2008).

Kolonisasi melalui anggaran juga dapat dijelaskan seperti relasi yang tidak seimbang antara pelaksana anggaran dan pemegang kuasa anggaran. Opposunggu dan Bawono (2006) setelah merujuk pada Utomo (2005) menyatakan bahwa bawahan/pelaksana anggaran memiliki informasi yang lebih akurat dari pada atasan/pemegang kuasa anggaran. Informasi yang tidak disampaikan sepenuhnya kepada atasan/pemegang kuasa anggaran menjadi nilai lebih bagi bawahan/pelaksana anggaran. Pelaksana anggaran lebih mendominasi dibandingkan atasannya. Ini sebagai contoh seperti apa yang dinyatakan oleh Foucault bahwa kekuasaan berada di mana-mana, tidak selalu berpola struktur hirarkis (Sinaga, 2004).

Secara normatif penganggaran sektor publik menggunakan pendekatan partisipatif. Anggaran partisipatif dapat juga dikaji dengan TTKH terutama

menyangkut tindakan komunikatif guna mencapai konsensus. Setiap bentuk komunikasi memiliki intensi untuk mencapai konsensus yang tidak dipaksakan (Hardiman, 2003: 163). Namun demikian konsensus bisa saja tidak tercapai atau terganggu. Diskursus adalah bentuk argumentasi yang memungkinkan untuk mencapai konsensus. Anggaran partisipatif ditinjau dari Teori Keagenan bertujuan untuk mengurangi asimetri informasi, seperti diungkapkan oleh Baiman (Munawar dkk, 2006). Jika teori ini dianalogikan dengan TTKH, maka tindakan komunikatif digunakan untuk mengurangi asimetri informasi, sehingga bisa dicapai konsensus.

Jika konsensus tidak tercapai atau terganggu (terdistorsi), maka subyek yang melakukan komunikasi tidak memiliki “kompetensi komunikatif” (Habermas, 1992: 33). Kompetensi komunikatif dicapai oleh subjek yang mampu menampilkan klaim-klaim kesahihan. Menurut Habermas diskursus mengarah pada kerangka obyektif tertentu yang disebutnya sebagai “klaim-klaim kesahihan” (Hardiman, 2003: 163). Dengan demikian, jika anggaran partisipatif tidak mampu mengurangi asimetri (Opposunggu dan Bawono, 2006), maka dapat dikatakan telah terjadi distorsi komunikasi. Distorsi komunikasi menimbulkan kolonisasi *lifeworld* oleh sistem melalui *steering media* anggaran (Lawrence, 1999; Lawrence dan Sharma, 2002; Oakes dan Berry, 2009).

Laughlin (1991) menyatakan bahwa *internal colonization of the lifeworld* melalui anggaran terjadi dalam tingkatan organisasional. Menurut Mardiasmo (2002: 84), anggaran berbasis kinerja telah memaksa pemerintah untuk bertindak berdasarkan *cost minded* dan prinsip efisiensi. Selain itu, kolonisasi melalui anggaran juga terjadi pada tingkat individual, yang mana praktik penganggaran dapat menciptakan kesadaran efisiensi pada tingkat individu maupun organisasi baik pada organisasi swasta maupun publik (Miller dan O’leary, 1987, Broadbent, 1993; Oakes dan Berry; 2009).

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.0 Pendahuluan

Bab III ini menyajikan metodologi penelitian yang diawali dengan alasan penggunaan TTKH sebagai pendekatan kritis untuk menjawab pertanyaan penelitian. TTKH dibagi menjadi dua tahap yaitu *formulation of critical theorems* dan *process of enlightenment*. Tahap pertama digunakan untuk mengungkap terjadinya kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*, sedangkan tahap kedua digunakan untuk mengembangkan anggaran emansipatoris. Kedua tahapan penelitian tersebut dilakukan menggunakan strategi penelitian studi kasus, menjadi pokok bahasan selanjutnya dalam bab ini. Berikutnya disajikan proses penganggaran yang menjadi unit analisis dalam studi kasus tersebut. Bagian terakhir dalam bab ini mengenai teknik analisis dan validasi data.

3.1 Teori Tindakan Komunikatif Habermas sebagai Pendekatan Kritis

TTKH menurut Laughlin (1995) berada dalam posisi *Middle Range Theory (MRT)*. Konsep MRT berasal dari Robert Merton (tokoh aliran fungsionalisme struktural). Merton menyatakan perlunya integrasi teori dan riset empiris (Ritzer dan Goodman, 2010: 137). *MRT* dapat digunakan sebagai kerangka metodologi dan teori untuk menyempurnakan teori sesuai dengan konteks tertentu. Oleh karena itu, *MRT* mampu memenuhi tujuan penelitian secara teoritis dan praktis (Broadbent dan Laughlin, 1997). *MRT* memberikan “*skeletal*” atau kerangka konsep atau teori yang berfungsi menyediakan struktur dan bahasa untuk mendekati organisasi dan isu tertentu. Hal ini membantu investigasi empiris atau “*empirical fleshing out*” untuk menyempurnakan,

mempertajam, dan memperjelas teori (Broadbent *et al.*, 1993; Laughlin, 1991; Laughlin, 1995; Lodh dan Gaffikin, 1997; Broadbent dan Laughlin, 2002).

Menurut Laughlin (1995) *MRT* berada dalam “*mid-point*” tiga kontinum yaitu teori, metodologi, dan perubahan. Dari segi teori, *MRT* mampu mengaitkan antara teori dan praktik (Laughlin, 1987; Hardiman, 1990: 54). Dari segi metodologi, *MRT* mencari secara spesifik dan umum fenomena sosial, karena pendekatan ini dalam kontinum obyektifitas di satu sisi dan subjektivitas di sisi yang lain (Lodh dan Gaffikin, 1997). Secara perubahan, *MRT* memberikan panduan melawan *statusquo* secara konstruktif (Laughlin, 1987). Secara umum penelitian ini memberikan bukti empiris mengenai “kolonisasi internal” melalui anggaran sebagai *steering media*, sedangkan secara spesifik penelitian ini memberikan kontribusi berupa teori anggaran emansipatoris organisasi pendidikan tinggi, sebagai bentuk kritik konstruktif terhadap *statusquo*.

MRT sebagai metodologi dalam penelitian ini dilakukan melalui dua tahap yang diadaptasi dari Laughlin (1987), yaitu: *formulation of critical theorems* dan *process of enlightenment*.

3.1.1 Formulasi Teorema Kritis (*Formulation of Critical Theorems*)

Tahap ini digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian yang pertama mengenai mengapa akuntansi digunakan oleh WB sebagai *steering media* kolonisasi global pendidikan tinggi dan pertanyaan penelitian yang kedua mengenai bagaimana UNK menggunakan anggaran sebagai *steering media* untuk mengolonisasi *lifeworld*-nya. Tahap ini merupakan investigasi dengan aktor utama untuk mencapai fokus penelitian, yang mana peneliti menggunakan pendekatan nomotetik dan ideografik (Laughlin, 1987). Hal ini adalah seperti yang diungkapkan Broadbent *et al.*(1993) bahwa investigasi empiris dalam

konteks ini bukan semacam uji teori tetapi lebih untuk suatu penjelasan tambahan dan kemurnian model secara alami. Dalam konteks penelitian ini, peneliti membawa kerangka atau “*skeleta*” TTKH khususnya mengenai “kolonisasi internal” untuk mendekati isu anggaran sebagai *steering media*.

Eriksson dan Kovalainen (2008: 263) mengungkapkan, “*critical research, following the tradition of critical theory*”. Dalam konteks penelitian akuntansi, Cooper dan Hopper (1990: 2) menyatakan, “*critical accounting is critical of conventional accounting theory and practice and, through critical social science theory, it seeks to explain how the current state of accounting has come about*”. Berdasarkan pada definisi tersebut, penelitian ini menggunakan TTKH, sebagai salah satu teori kritis. Berikut ini adalah konsep TTKH:

If we assume that the human species maintains itself through the socially coordinated activities of its members and that this coordination is established through communication—and in certain spheres of life, through communication aimed at reaching agreement—then the reproduction of the species also requires satisfying the conditions of a rationality inherent in communicative action (Habermas, 1984: 397).

Bahasa menjadi media asli komunikasi di dalam *lifeworld* untuk mencapai kesepemahaman atau konsensus, namun karena pertumbuhan subsistem yang berasal dari tindakan rasional bertujuan, maka tindakan menjadi dikoordinasi melalui *steering media* uang dan kekuasaan. Seperti kutipan berikut:

A rationalization of everyday communication that is tied to the structures of intersubjectivity of the lifeworld, in which language counts as the genuine and irreplaceable medium of reaching understanding, and, on the other hand, the growing complexity of subsystems of purposive-rational action, in which actions are coordinated through steering media such as money and power...increasing purity from the rationalization of the lifeworld—and those de-linguistified steering media through which systems of success-oriented action are differentiated out (Habermas, 1984: 342)

Steering media uang dan kekuasaan menggantikan media “bahasa” untuk koordinasi tindakan *lifeworld*, menjadi *success-oriented action*. Rasionalisasi *lifeworld* melalui kedua *steering media* tersebut memerlukan institusionalisasi agar bisa “melekat” di dalam *lifeworld*. Tindakan rasional bertujuan tersebut kemudian terdiferensiasi menjadi subsistem ekonomi dan subsistem administrasi negara, seperti pernyataan Habermas berikut ini:

In money and power the media which, by substituting for language, make possible the differentiation of subsystems of purposive-rational action. It is these media, and not directly the purposive-rational action orientations themselves, that need to be institutionally and motivationally anchored in the lifeworld. The legitimacy of the legal order and the moral-practical foundation of the realms of action that are regulated by law—that is, formally organized—form the links that connect the economic system (differentiated out via money) and the administrative system (differentiated out via power) to the lifeworld (Habermas, 1984: 342).

Steering media uang dalam memediasi *lifeworld* dengan subsistem ekonomi di era awal kapitalisme masih dimotivasi dan membawa nilai etika Protestan, namun dalam perkembangannya, kapitalisme pada akhir abad ke-19, tidak lagi mendasarkan pada nilai etika, tetapi mendasarkan nilai rasional (Habermas, 1987: 317). Tindakan berdasarkan nilai rasional disebut “*success oriented action*” (Habermas, 1984: 342). Tindakan berorientasi sukses dapat diartikan seperti dalam filsafat teleologikal yang dalam istilah utilitarian diterjemahkan sebagai tindakan untuk memaksimalkan utilitas (Habermas, 1984: 85). Sebagai contoh individu akan berusaha untuk mencapai keuntungan yang maksimal dengan cara yang paling efisien (Appelrouth dan Edles, 2007: 495).

Peran akuntansi dalam hal ini tidak dapat dipisahkan dari penggunaan model-model pengukuran organisasi sektor swasta yang menyangkut akuntabilitas, efisiensi, produktifitas, dan efektifitas (Lawrence, 1999; McKernan dan McLulich, 2004). Pencapaian efisiensi oleh Habermas (1984: 293) dinyatakan, “*is not constitutive for the "success" of processes of reaching*

understanding, particularly not when these are incorporated into strategic actions”.

Hal tersebut karena tindakan strategis dikoordinasi oleh media uang dan kekuasaan, yang menggantikan bahasa sebagai media tindakan untuk mencapai konsensus. Seperti ungkapan Habermas berikut ini:

They are formed on the basis of media that uncouple action from processes of reaching understanding and coordinate it via generalized instrumental values such as money and power. These steering media replace language as the mechanism for coordinating action. They set social action loose from integration through value consensus and switch it over to purposive rationality steered by media (1987: 342).

Praktik kehidupan sehari-hari dirasionalisasikan ke arah rasionalitas instrumental, sebagaimana ruang privat yang digerogeti oleh sistem ekonomi, ruang publik pun dilemahkan dan digerogeti oleh sistem administrasi, seperti ungkapan Habermas berikut ini:

The communicative practice of everyday life is one-sidedly rationalized into a specialist-utilitarian lifestyle; and this media-induced shift to purposive-rational action orientations calls forth the reaction of a hedonism freed from the pressures of rationality. As the private sphere is undermined and eroded by the economic system, so is the public sphere by the administrative system. (Habermas, 1987: 480).

Dalam konteks penelitian ini, rasionalisasi ekonomi pada organisasi sektor publik melalui implementasi *NPM* (Lawrence, 1999; Watskin dan Arington, 2007). Hal ini mengindikasikan bahwa administrasi negara telah dikendalikan oleh subsistem ekonomi melalui media uang, seperti apa yang diungkapkan Habermas berikut ini:

The government apparatus became dependent on the media-steered economic subsystem; this forced it to reorganize in such a way that political power took on the structure of a steering medium—it was assimilated to money (Habermas, 1987: 256).

Lifeworld yang dirasionalisasikan mengubah mediasi *lifeworld* menjadi kolonisasi *lifeworld*, seperti dinyatakan Habermas berikut ini:

The mediatization of the lifeworld turn into colonization...capitalism and apparatus of the modern state as subsystems differentiated off from the system of institutions, that is, from the societal components of the lifeworld via the media of money and power (Habermas, 1987: 318).

Akuntansi memiliki peran seperti uang dan kekuasaan yang telah mengubah mediasi menjadi kolonisasi *lifeworld* (Laughlin, 1991; Lawrence, 1999). Hood (2000) menyatakan bahwa akuntansi menjadi elemen kunci untuk meningkatkan rasionalisasi ekonomi yang dilakukan oleh birokrat di sektor publik. Ranah publik telah didominasi pranata modern dengan meningkatnya kekuatan kapitalis (Lehman, 2010). Penjajahan kapitalis dilakukan melalui praktik manajerial termasuk akuntansi (Elteren, 2003), seperti tesis “kolonisasi internal” yang dikemukakan Habermas berikut ini:

The thesis of internal colonization states that the subsystems of the economy and state become more and more complex as a consequence of capitalist growth and penetrate ever deeper into the symbolic reproduction of the lifeworld (Habermas, 1987: 367).

Akuntansi telah menjadikan setiap keputusan dan tindakan menjadi dapat diukur, menyediakan basis perbandingan antara yang direncanakan dengan kinerja aktual, serta memberikan kerangka konseptual untuk pengalokasian sumber daya (Lawrence, 1999). Kolonisasi *lifeworld* oleh sistem modern jika rasionalisasi sistem ikut mendorong berlangsungnya proses rasionalisasi *lifeworld* (McKernan dan McLulich, 2004). Rasionalisasi ekonomi dalam bentuk pengukuran kinerja pada organisasi pendidikan dapat dikatakan sebagai bentuk kolonisasi (Lawrence, 1999; Singh, 2002).

3.1.2 Proses Pencerahan (*Process of Enlightenment*)

Tahap ini digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana model anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan yang membebaskan kolonisasi *lifeworld* UNK. Tahapan ini merupakan tahapan pencerahan sebagai tindak lanjut dari tahapan *critical theorems* yang bertujuan untuk “*empirical fleshing out*” teori (Broadbent *et al.*, 1993). Dalam konteks ini, TTKH diperluas dengan filosofi ke-Tuhanan Fichte. Perluasan teori TTKH tersebut mendasarkan pada metodologi Habermas yang menawarkan bahwa “*the beginning of a social theory that is concerned to validate its own standards*” (Lodh dan Gaffikin, 1997). Hal ini berarti memberikan peluang bagi peneliti untuk mengembangkan anggaran emansipatoris sesuai dengan nilai atau norma yang dimiliki organisasi yang menjadi situs penelitian. Telah dijelaskan pada Bab I, nilai ke-Tuhanan yang menjadi tujuan penyelenggaraan pendidikan tinggi di UNK menjadi pertimbangan peneliti untuk mengembangkan anggaran emansipatoris berdasarkan TTKH yang diperluas dengan filosofi ke-Tuhanan Fichte.

Meskipun Habermas menggunakan refleksi diri Fichtean dalam kepentingan emansipatoris pengetahuan, akan tetapi pemikiran kritis Habermas lebih terilhami oleh pemikiran Karl Marx yang “anti-Tuhan”. Sebaliknya filsafat Fichte menjelaskan mengenai kesadaran atau keyakinan subjek terhadap dirinya sendiri. Namun yang dimaksud subjek di sini bukanlah subjek orang tertentu (Kamu atau Kita), namun suatu subjek yang absolut atau dalam bahasa agama adalah Allah (Tjahjadi, 2008: 303). Menurut *divine idea* (ide ke-Ilahian) merupakan dasar dari semua filosofi seperti ungkapannya berikut:

It is the divine Idea that is the foundation of all philosophy; everything that man does of himself is null and void. All existence is living and active in itself, and there is no other life than Being, and no other Being than God (Kenny, 2006: 110).

Filsafat ke-Tuhanan Fichte ini digunakan peneliti untuk mengembalikan *lifeworld* pendidikan tinggi melalui tindakan komunikatif. Menurut Habermas modernitas merupakan proyek yang belum selesai. Proyek modernitas yang belum terselesaikan tersebut tidak diatasi dengan cara menghancurkan “sistem” karena merekalah yang menyediakan prasyarat material yang dibutuhkan untuk memungkinkan rasionalisasi *lifeworld* (Habermas, 1987), seperti dikutip Ritzer (2003: 254-256). Proyek modernitas yang belum selesai tersebut perlu dicerahkan dengan tindakan komunikatif, dengan menyatukan kembali keterpisahan *system* dan *lifeworld* serta mendudukkan kembali *system* dan *lifeworld* sehingga saling memperkaya dan mempertinggi (Ritzer dan Goodman, 2010: 540). Dengan demikian anggaran sebagai *steering media* tidaklah dihancurkan, namun disatukan kembali dengan *lifeworld* melalui tindakan komunikatif. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan mengubah fungsi anggaran dari “media kolonisasi” menjadi “media emansipasi” *lifeworld* UNK.

3.2 Studi Kasus sebagai Strategi Penelitian

Pemahaman atas realitas anggaran, menjadi lebih baik jika dilakukan dengan pendekatan studi kasus, sebab studi kasus menurut Ryan *et al.* (2002) dapat merepresentasikan realitas sosial (Irvine dan Gaffikin, 2006). Sesuai dengan pendekatan paradigma Kritis yang digunakan dalam penelitian ini, maka penelitian ini termasuk dalam jenis studi kasus Kritis. Studi kasus Kritis merupakan refleksi kritis atas praktik yang sedang berlangsung, dan kritik terhadap *statusquo* yang mendasarkan pada satu atau lebih Teori Kritis (Myers, 2009: 78). Dalam konteks penelitian ini menggunakan TTKH.

Terdapat perbedaan dalam memandang studi kasus, sebagian berpendapat bahwa studi kasus merupakan suatu metode penelitian (Cresswell, 2007: 73; Myers, 2009: 70), sebagian yang lain berpendapat bahwa studi kasus

merupakan strategi penelitian (Yin, 2003; Hartley, 2004) Baik sebagai metode atau strategi penelitian (Salim, 2001: 93) studi kasus dilakukan untuk meneliti suatu fenomena tertentu sebagaimana dinyatakan Meriam (Willis *et al.*, 2007: 239). Dalam konteks penelitian ini studi kasus digunakan sebagai strategi penelitian. Studi kasus sebagai strategi penelitian memberikan fleksibilitas bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Studi kasus menawarkan keluwesan dalam desain penelitian yang sewaktu-waktu dapat berubah sesuai dengan perkembangan yang lebih menarik, unik dan penting dari fakta empiris yang tengah diamati (Azis dalam Bungin: 33), yang memungkinkan peneliti untuk memodifikasi tingkat keterlibatannya dalam memahami tindakan sosial (Huberman dan Miles; 2002). Dalam konteks penelitian ini, berdasarkan temuan penelitian mengenai nilai ke-Tuhanan (yang secara normatif tertuang dalam statuta UNK) digunakan peneliti untuk mengembangkan anggaran emansipatoris.

Teknik pengambilan data dalam penelitian studi kasus ini menggunakan *multiple source of information* meliputi observasi, wawancara, dokumen dan laporan (Cresswell, 2007:73) dan sumber lain seperti pendapat Yin (2003: 19) yang menambahkan catatan dan artefak fisik. Oleh karena sumber data studi kasus meliputi berbagai sumber, maka sebagaimana dinyatakan oleh Merriam (1988) (dalam Willis *et al.*, 2007: 239), studi kasus memerlukan *thick description data*¹ dari berbagai sumber data yang dikumpulkan.

Data berupa dokumen antara lain: data RBA maupun realisasinya, dokumen administratif yang berkaitan seperti UU, peraturan menteri, SK Rektor, notulen rapat dan data-data dokumen lain yang relevan. Pengumpulan data

¹ Konsep *Thick description* diperkenalkan pertama kali oleh Geertz (Ritche dan Lewis, 2003: 268) konsep ini berkaitan dengan penyajian data oleh peneliti secara cukup *detail*, dari hasil observasi atau komentar informan dan lingkungan yang sedang terjadi, sehingga pembaca dapat memahami data yang disajikan. Sementara *thick description* menurut Denzin (Creswell, 2007:194) adalah menarasikan data secara rinci dan kontekstual.

dilakukan mulai persiapan anggaran tahun 2011 yang telah dilakukan pada bulan November 2010 sampai dengan akhir pelaksanaan anggaran tahun 2011. Namun demikian sesuai dengan karakteristik yang melekat pada studi kasus, yang memungkinkan peneliti untuk memodifikasi rancangan penelitiannya (lihat Azis dalam Bungin, 2003: 33; Huberman dan Miles, 2002). Unit analisis penelitian meliputi persiapan dan pelaksanaan anggaran pada tahun anggaran 2011. Data tertentu disesuaikan sampai dengan data Tahun 2012.

3.3. Situs Penelitian dan Unit Analisis

Teori Kritis lebih cenderung digunakan untuk penelitian yang terjadi dalam konteks tertentu, misalkan satu organisasi (Willis *et al.*, 2007: 87). Sesuai dengan kecenderungan penelitian Teori Kritis tersebut, penelitian ini hanya menggunakan satu organisasi yaitu UNK, untuk memahami praktik BLU, akuntansi akrual, serta penganggaran. Adapun informan yang terlibat dalam penelitian ini antara lain: Rektor, Pembantu Rektor II, Staf Bagian Anggaran, Ketua Bagian Monitoring dan Evaluasi, Staf Bagian Akuntansi, Staf Bagian Perencanaan, Staf Bagian Dana Masyarakat dan Anggota Satuan Pengawas Internal (SPI).

Selain itu, menurut Huberman dan Miles (2002), studi kasus merupakan sebuah strategi penelitian guna memahami suatu dinamika dalam satu situs. Dalam konteks ini, untuk memahami lebih dalam mengenai praktik anggaran berbasis kinerja, peneliti menggunakan salah satu fakultas yang dalam penelitian ini dinamakan Fakultas X. Informan yang terlibat di Fakultas X antara lain: Dekan, Pembantu Dekan II, Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan III, Ketua Jurusan, Sekretaris Jurusan, Bagian Perlengkapan, Pemegang Uang Muka Kerja (UMK), dosen, pengelola *center*, dan mahasiswa.

Beberapa pertimbangan yang digunakan untuk memilih Fakultas X adalah, *pertama*, Fakultas X memiliki relatif lebih banyak mahasiswa dibandingkan dengan fakultas lain, rata-rata sekitar 900 mahasiswa setiap tahun, sehingga hal tersebut berpengaruh terhadap proporsi anggaran yang diterima di tingkat fakultas [sesuai dengan anggaran dalam konteks *NPM*] (Edwards *et al.*, 1999; Singh, 2002). *Kedua*, Fakultas X telah memiliki beberapa rintisan pusat-pusat pendapatan sebagai *income generating* fakultas, sehingga hal tersebut sesuai dengan semangat penerapan *NPM* dan penjelasan umum PP No. 23 Th. 2005 yang mendorong manajer di pendidikan tinggi untuk berperilaku sebagai wirausahawan (Iling, 2002; Ngok dan Kwong, 2003). *Ketiga*, Fakultas X memungkinkan peneliti untuk memperoleh kemudahan akses data, dikarenakan dalam studi kasus membutuhkan pemahaman yang lebih mendalam tentang suatu kasus. Fakultas X sebagai situs penelitian memungkinkan peneliti berinteraksi secara intensif dengan aktor-aktor yang berkaitan dengan pelaksanaan anggaran. Dengan demikian, pemilihan Fakultas X sebagai situs penelitian mampu menunjukkan fenomena sosial mengenai kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*.

Sesuai dengan UU No 23 Th. 2005 mengenai BLU, Fakultas X wajib menyusun Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA). Tahap penyusunan/persiapan dan pelaksanaan RBA inilah yang akan dijadikan unit analisis. Unit analisis penelitian meliputi persiapan dan pelaksanaan RBA pada tahun anggaran 2011. Persiapan anggaran dipertimbangkan sebagai unit analisis, karena dalam persiapan anggaran dimungkinkan terjadi dominasi-dominasi kepentingan. Hal ini sebagaimana penelitian terdahulu yang menyatakan bahwa penganggaran merupakan proses politik yang sarat dengan kepentingan (Covaleski *et al.*, 2003; Ezzamel *et al.*, 2007; Lapsley, 2010).

Tahap pelaksanaan RBA merupakan tahap realisasi RBA. Pada tahap ini, segala aktivitas organisasi yang menggunakan anggaran ditekankan untuk mencapai *VFM*. Rasionalisasi ekonomi untuk pencapaian *VFM* melalui anggaran dianggap telah mengolonisasi lifeworld organisasi sektor publik (Laughlin, 1987; Laughlin, 1991; Edwards *et al.*, 1999; Broadbent dan Laughlin, 2002, Berry dan Oakes, 2009). Kolonisasi melalui anggaran mengakibatkan patologi sosial, seperti: “*loss of meaning*”, “psikopatologi”, dan “*anomie*” (Broadbent, 2002; Broadbent dan Laughlin, 2005).

3.4 Teknik Analisis dan Validasi Data

Adapun proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan antara lain (Cresswell, 2007: 148): 1) pengodean data, untuk merangkum, memilih hal-hal yang pokok, dan memfokuskan pada hal-hal penting; 2) pengategorisasian atau tematisasi data, yaitu pencarian tema yang relevan dengan tujuan penelitian; 3) penyajian data, dilakukan dalam bentuk uraian singkat atau teks naratif dan 4) penarikan kesimpulan, kesimpulan tahap awal merupakan kesimpulan sementara ketika belum didukung dengan bukti yang kuat, namun kesimpulan awal bisa merupakan kesimpulan yang kredibel, ketika didukung bukti yang valid saat dilakukan kembali pengumpulan data di lapangan.

Teknik analisis data sangat berkaitan erat dengan makna data dalam pendekatan kualitatif. Makna data dalam Teori Kritis digunakan untuk melakukan interpretasi data melalui tinjauan ideologi, untuk melakukan pencerahan dan pembebasan (Willis *et al.*, 2007: 83). Dalam konteks penelitian ini, TTKH digunakan untuk melakukan analisis atas terjadinya kolonisasi melalui anggaran. Selain itu, TTKH digunakan untuk melakukan validasi data. Menurut Humphrey

dan Scapens (1996), peran teori dalam studi kasus adalah sebagai alat retorika untuk interpretasi dan meyakinkan peneliti dalam validitas temuan penelitian.

Selain teori digunakan sebagai alat validasi data, dalam penelitian studi kasus ini, teknik triangulasi digunakan untuk menguji kredibilitas data (Sugiono, 2008: 83). Triangulasi yang akan dilakukan berupa triangulasi teknik dan triangulasi sumber. Triangulasi teknik dilakukan ketika peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda (observasi, wawancara, dan dokumentasi) untuk mendapatkan sumber data yang sama. Triangulasi sumber dilakukan ketika peneliti ingin mengumpulkan data yang berbeda dengan teknik yang sama.

BAB IV

AKUNTANSI SEBAGAI *STEERING MEDIA* KOLONISASI GLOBAL

PENDIDIKAN TINGGI

The thesis of internal colonization states that the subsystems of the economy and state become more and more complex as a consequence of capitalist growth and penetrate ever deeper into the symbolic reproduction of the lifeworld (Habermas, 1987: 367).

4.0. Pendahuluan

Pada Bab IV ini akan dibahas mengenai peran lembaga internasional khususnya *World Bank (WB)* dalam reformasi pendidikan tinggi di Indonesia dan peran akuntansi di dalamnya. Pembahasan ini untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama mengenai mengapa akuntansi digunakan sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* perguruan tinggi oleh *WB*. Pembahasan pertama diawali dengan mengungkap *global governance* di balik reformasi pendidikan tinggi di Indonesia. Sesuai dengan metodologi yang telah disajikan pada bab sebelumnya, pembahasan hasil penelitian ini menggunakan Teori Tindakan Komunikatif Habermas (TTKH) dengan pembedaan *lifeworld* dan *system* untuk memahami peran *steering media* akuntansi dalam memediasi antara keduanya. Untuk itu, pembahasan berikutnya adalah mengungkap peran akuntansi sebagai *steering media* kolonisasi global *lifeworld* pendidikan tinggi.

4.1. *Global Governance* di Balik Reformasi Pendidikan Tinggi di Indonesia

Untuk membahas PTN BLU perlu sedikit menengok kembali peran *IMF* khususnya dalam reformasi keuangan negara yang berkaitan dengan BLU, dan *WB* khususnya dalam reformasi pendidikan tinggi di Indonesia (Brodjonegoro, 1997; Brodjonegoro, 1999; Mahmudi, 2003; Asropi, 2007; Sulistiyono, 2007).

Keterlibatan *WB* dalam reformasi pendidikan telah dilakukan di banyak negara, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di beberapa negara lain seperti Cina, Malaysia, Hongaria, Rumania, dan Vietnam (Dang, 2009). Sehingga pantas apa yang dinyatakan oleh Broadbent dan Laughlin (2002), *WB* mewakili kapitalis global. *WB* telah menjamah secara luas wilayah dunia, melalui *global governance*-nya (Koenig-Archibugi, 2003).

Farazmand (1999) menyatakan bahwa kapitalisme semakin berkembang dengan adanya globalisasi. Globalisasi pada dasarnya adalah salah satu fase kelanjutan perkembangan kapitalisme liberal (Fakih, 2002: 211), yang lebih menekankan pada peran swasta dan mengurangi peran negara, *“hollowing-out of state centre”* (Dang, 2009; Harvey, 2005; Kooiman, 2000). Untuk itu dilakukan reformasi sektor publik dengan implementasi *NPM* (Guthrie *et al.*, 1999). Menurut Shin *et al.* (2011), *NPM* menjadi bagian dari *global governance* yang dilakukan *WB*.

Keterlibatan *WB* dalam pembiayaan pendidikan tinggi di Indonesia tidak terlepas dari penyelesaian krisis ekonomi yang melanda Indonesia. *NPM* menjadi “resep ampuh”, menggantikan administrasi publik tradisional yang dianggap sebagai penyebab krisis. Selanjutnya mekanisme pasar dianggap sebagai relasi yang ideal dalam pengelolaan sektor publik (Humphrey *et al.*, 1995). Dalam konteks penelitian ini, BLU sebagai salah satu contoh model *NPM* yang direkomendasikan *WB*. Kutipan berikut menunjukkan keterlibatan *WB* dalam pembiayaan pendidikan tinggi di Indonesia dalam kaitannya dengan *NPM* dan praktik akuntansinya.

Since the 1990s, the Indonesian government has introduced competitive funding to higher education institutions through a number of multilateral funded projects (University Research for Graduate Education, Development of Undergraduate Education Project and the Quality of Undergraduate Education) and continues to use this as a model of funding. This has allowed the government to demarcate funds for specific national objectives to

be met by the tertiary sector and subsequently allocate such funds on a competitive basis. Competition for funding is tiered to allow institutions of similar capacity to compete against each other and the Board of Higher Education (BHE) provides institutional support to help these universities compete effectively in the process. Over time, both public and private universities have been able to participate. The process has produced enclaves of effective budget rationalization and financial management capacity (WB, 2005).

Sebagai bagian dari sistem pendidikan tinggi di Indonesia, UNK telah memenangkan beberapa kompetisi hibah yang didanai WB antara lain adalah *QUE* dan *I-MHERE*¹. Berdasarkan data yang diperoleh pada tahun anggaran 2011, UNK menerima aliran dana untuk proyek *I-MHERE* melalui anggaran Rupiah Murni (RM) atau APBN. Proyek ini memiliki prioritas utama untuk “*the improvement of the comprehensive financial and accounting system*” (Irianto, 2007: 98). Keberadaan proyek atas biaya WB tersebut dapat dimaknai bahwa UNK telah menikmati dan menjalankan program-program sesuai dengan kepentingan WB, khususnya pengelolaan manajemen perguruan tinggi ala korporasi. Hal ini terlihat dari Rencana Strategis (Renstra) UNK tahun 2008-2012, seperti kutipan berikut ini:

Saat ini UNK telah dalam posisi menyiapkan diri untuk menuju BHP... Dalam rangka ini, UNK telah mendapatkan dukungan dana dari Dikti melalui program *I-MHERE*... Renstra UNK 2008–2012 adalah pernyataan komitmen untuk melakukan pengembangan lembaga berorientasi pada manajemen berbasis korporasi dalam rangka menuju perguruan tinggi berbadan hukum.

Dari kutipan di atas target yang ingin dicapai UNK sebenarnya adalah mendapatkan Badan Hukum Pendidikan (BHP), akan tetapi BHP mendapatkan berbagai kritik dan penolakan dari masyarakat karena dianggap sebagai bentuk komersialisasi pendidikan (Irianto, 2007; Sulistiyono, 2007). Pada akhirnya BHP dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 30 Maret 2010

¹ Indonesia: *Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project* berkaitan dengan implementasi *NPM* di pendidikan tinggi.

(Kompas, 20 Oktober, 2010). Karena peluang untuk mendapatkan BHP telah tertutup saat itu, maka UNK tetap menggunakan status BLU yang diperolehnya sejak tahun 2008.

BHP dan PTN BLU pada prinsipnya adalah pengurangan peran negara dalam pembiayaan pendidikan (Jones, 2006). Pendanaan yang berlebihan oleh negara pada pendidikan tinggi dianggap sesuatu yang tidak efisien oleh WB (King, 1995), sehingga anggaran pendidikan harus dikurangi (WB, 1994). Hal ini didasarkan pada pemikiran neoliberal, dengan prinsip “*strong faith in unfettered markets and aimed at reducing, or even minimizing, the role of government*” (Stiglitz, 2008; Dang, 2009). Oleh karena itu, WB dijuluki sebagai salah satu aktor yang mempropagandakan paham neoliberal dan pasar bebas, selain IMF (Harvey, 2005). Untuk itu, WB selalu mendorong privatisasi, deregulasi, dan marketisasi pendidikan tinggi, sehingga pendidikan tinggi lebih diorientasikan ke pasar dibandingkan dimiliki oleh pemerintah (Johnstone *et al.*, 1998; Shin *et al.*, 2011).

Menurut WB negara berkembang menghadapi masalah kualitas pendidikan tinggi, namun dihadapkan dengan keterbatasan anggaran, seperti kutipan berikut ini:

In an era of widespread fiscal constraints, industrial as well as developing countries are grappling with the challenge of preserving or improving the quality of higher education as education budgets, and particularly expenditures per student, are compressed (WB, 1994: 2).

Isu tersebut tertuang di dalam penjelasan PP No 23/2005 tentang BLU berikut ini:

Proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas. Hal ini semakin mendesak lagi dengan kenyataan bahwa beban pembiayaan pemerintahan yang bergantung pada pinjaman semakin dituntut pengurangannya

demi keadilan antargenerasi. Dengan demikian, pilihan rasional oleh publik sudah seyogianya menyeimbangkan prioritas dengan kendala dana yang tersedia”

Untuk mengatasi keterbatasan anggaran, WB menawarkan *cost-sharing policy*

(Dang, 2009; Watkins dan Arrington, 2005), seperti kutipan berikut ini:

*Encouraging greater differentiation in institutions, including the development of private institutions; providing incentives for public institutions to diversify sources of funding, including **cost-sharing with students**, and linking government funding closely to performance; **redefining the role of government** in higher education; and introducing policies explicitly designed to give priority to quality and equity objectives (WB, 1995: 1, 9, 15, cetak tebal dari penulis).*

Cost sharing di Indonesia tertuang dalam UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) yang berbunyi “dana pendidikan menjadi tanggung jawab negara dan masyarakat”. *Cost sharing* menjadi salah satu penyebab peningkatan secara tajam biaya pendidikan di PTN (Dang, 2009), karena biaya pendidikan PTN sebagian ditanggung oleh masyarakat, selain dari anggaran negara. Inilah yang dinyatakan oleh WB sebagai “**redefining the role of government in higher education**” (WB, 1995, cetak tebal dari penulis).

Pernyataan-pernyataan berikut menggambarkan kebijakan yang mengarah pada pengurangan anggaran pemerintah di UNK, “dana dari APBN sekarang sangat kecil Bu itu hanya untuk PNS dan listrik saja hanya sedikit sekali” (Dekan Fakultas X). Jawaban yang sama didapat saat peneliti menanyakan kepada Bagian Dana Masyarakat UNK, “sumber pendapatan kita selain dari PNBP *kan* dari rupiah murni atau APBN... untuk APBN semakin lama semakin dikurangi... APBN ya misalnya gaji”. Anggota SPI juga mengungkapkan hal yang sama, “rupiah murni atau APBN memang tidak ditargetkan menjadi beban negara berkepanjangan”.

Cost sharing memungkinkan PTN memperoleh dana dari masyarakat, salah satunya melalui pola pengelolaan keuangan BLU, seperti kutipan berikut ini:

Jadi dengan BLU ini memang memungkinkan uang atau dana yang bersumber dari masyarakat atau yang dikenal dengan PNBPN itu bisa digunakan langsung jadi tidak disetor ke kas negara dulu...Sebenarnya sebelum BLU pun, di dalam statuta PT kalau di UNK itu *kan* sudah ada bunyinya bahwa sumber pendanaan UNK itu memang pertama, dari pemerintah, kedua dari masyarakat, dan ketiga dari sumber-sumber lain yang memang tidak mengikat itu dalam statuta sebenarnya sudah ada (Pembantu Rektor II).

Pengelolaan dana masyarakat dalam BLU mengharuskan penerapan anggaran berbasis kinerja (PP No 23/2005) dan akuntansi akrual (PMK No 76/2008). Bila ditelusur lebih jauh, anggaran berbasis kinerja dan akuntansi akrual juga merupakan keharusan yang diwajibkan WB untuk mendapatkan pinjaman (Rahaman *et al.*, 2004; Lawrence dan Sharma, 2002; Neu *et al.*, 2006; Neu *et al.*, 2008). Pernyataan, “*higher education institutions need to be held accountable for their performance...Countries that rely on **performance-based allocation** mechanisms are in a better position to foster efficient use of public*” (WB, 1995: 65, cetak tebal dari penulis) dan “*an increasing **sharing of public funding** on the basis of performance*” (WB, 1998: 2, cetak tebal dari penulis) semakin jelas mengindikasikan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja pada PTN BLU merupakan skenario WB.

WB tidak hanya menyebarkan praktik akuntansi melalui perjanjian utang, namun juga menjadikan akuntansi sebagai “*an awareness*” nilai kapitalis (Neu *et al.*, 2008). Menurut Gray dan Bebington (1998: 2), akuntansi sebagai “*vehichle for soft imperialism... for the spread, imposition and acceptance of western capitalist values*”, kepada negara berkembang dan miskin, seperti Amerika Latin (Neu *et al.*, 2006) dan Afrika Selatan (Levidow, 2002). Selanjutnya, Laporan Keuangan yang dihasilkan dari proses sistem akuntansi

digunakan sebagai *surveillance system* WB (Wibowo, 2006). Menurut Habermas (1971), kepentingan pengembangan teknologi, termasuk akuntansi, digunakan untuk melayani dan melanggengkan sistem kapitalis.

Akuntansi menjadi teknologi kapitalisme (Laughlin, 1996) dan ikut andil dalam peningkatan *control* kapitalis atas produksi (Broadbent dan Laughlin, 2005; Davis, 2010), dalam konteks penelitian ini adalah produksi jasa pendidikan tinggi. Menurut WB anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas keuangan di perguruan tinggi dapat merangsang pertumbuhan ekonomi dan membantu menghasilkan *skilled human capital*, seperti kutipan berikut:

Performance-based allocation of resources and accountability systems. Such improvements can stimulate economic growth and help to stem the outward flow of highly skilled human capital by supporting cultures of quality and productivity” (World Bank, 2008 dalam Dang, 2009).

Menurut WB *human capital* dicapai melalui *Education for the Knowledge Economy (EKE)* (McPhail, 2009). Untuk itu, WB mengarahkan pendidikan negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) menuju *EKE* (Neu *et al.*, 2008). Isu *EKE* tertuang dalam Rencana Strategis Kemendiknas dengan istilah *Knowledge Based Economy*, “masih rendahnya kualitas SDM [Sumber Daya Manusia] Indonesia untuk bersaing di era ekonomi berbasis pengetahuan (*Knowledge-Based Economy*)”. Hal ini mengindikasikan bahwa Indonesia juga menganut *EKE* dalam pengembangan SDM-nya.

EKE dirancang untuk berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi (Dang, 2009). Pertumbuhan ekonomi menurut neoliberalisme dicapai melalui mekanisme pasar. Untuk itu, proses pembelajaran pendidikan tinggi diarahkan sesuai dengan kebutuhan pasar (Donnelly, 2004). Hal ini juga tertuang dalam Renstra Kemendiknas yang berbunyi “hasil pendidikan harus mampu memenuhi kebutuhan dunia usaha dan dunia industri dalam rangka penyelarasan

pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha dan dunia industri”. Kebutuhan pasar telah menggantikan nilai-nilai tradisional perguruan tinggi yang mencetak para intelektual dan menggantikannya dengan mencetak *skill-based technocrats* berbasis ekonomi (Nagy dan Robb, 2008).

EKE, mengubah orientasi pendidikan dari pendidikan manusia seutuhnya menjadi *profit oriented* (Triuwono, 2010). Untuk pencapaian *profit*, *WB* menerjemahkan *EKE* melalui teori privatisasi dan liberalisasi jasa pendidikan tinggi (McPhail, 2009). Untuk itu, *WB* mendorong pengurangan hambatan-hambatan perdangan jasa perdagangan internasional. Seperti kutipan berikut ini:

*Improving the policy and business environments to create conditions favourable to trade, especially exports, is one of the most important ways for countries to obtain **knowledge from aboard**...Openness to foreign direct investments goes hand in hand with an open trading regime, and it provides benefits for...the acquisition of knowledge in its own right, because multinational investors are global leaders in innovation, their activities in developing countries can be important in transmitting knowledge” (WB, 1999: 7, cetak tebal dari penulis).*

Liberalisasi perdagangan jasa pendidikan merupakan bagian dari kesepakatan *General Agreement on Trade in Services (GATS) World Trade Organization (WTO)*, yang meliberalisasi 12 sektor jasa, termasuk liberalisasi pendidikan tinggi. Paket kebijakan liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tersebut di Indonesia ditetapkan melalui UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal. Untuk jasa pendidikan tinggi asing diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) No 17/2010, yang tertuang pada pasal 161 ayat (1). Penyelenggaraan jasa pendidikan tinggi asing juga diatur dalam pasal 73 Undang Undang No 12/2012 tentang pendidikan tinggi.

Jika pendidikan tinggi termasuk jasa yang diperdagangkan, maka pendidikan menjadi komoditas yang dipasarkan dan bukan lagi menjadi *social*

goods (Dannin, 1996; Dang, 2009). Menurut Brojonegoro² (1997: 13, cetak tebal dari penulis), *“the distinction between **knowledge and commodity has narrowed**, and higher education is increasingly demanded to directly contribute to the national development”*. Penggunaan istilah ‘komoditas’ dan ‘permintaan’ dalam jasa pendidikan tinggi, mengindikasikan logika berfikir ‘pasar’ seperti pada Teori Pilihan Publik yang menjadi landasan teori *NPM* (Gruening, 2001). ‘Pasar jasa pendidikan’ pada akhirnya akan menciptakan relasi produsen-konsumen dalam industri pendidikan tinggi (Parker, 2002).

Relasi produsen-konsumen juga menjadi tujuan *WB*, karena *WB* mendorong pendidikan tinggi menjadi barang privat (Dang, 2009). Hal ini menjadikan konsep warga negara digantikan oleh konsep konsumen. Rakyat dipersilahkan membeli produk pendidikan (Wibowo, 2011: 87). Dengan demikian, jasa pendidikan hanya bisa dibeli oleh mereka yang mampu membayar sesuai harga yang ditawarkan. Mekanisme harga pasar atas jasa pendidikan mengindikasikan, kuasa pasar telah menguasai dunia pendidikan (Triuwono, 2010). Jika logika pasar mendominasi pemikiran dalam pengelolaan pendidikan tinggi, maka peningkatan akses ke perguruan tinggi semakin diperluas, untuk meningkatkan pendapatan, seperti kutipan berikut ini:

Improved and accessible tertiary education and effective national innovation systems can help a developing country progress toward sustainable achievements...more efficient tertiary education institutions that innovate and respond positively to meaningful performance-based allocation of resources and accountability systems (WB, 2008 dalam Dang, 2009).

Fenomena seperti kutipan di atas, terlihat dalam penjelasan UU No 20/2003 tentang sistem pendidikan nasional yang berbunyi, “mengupayakan

² Satryo Soemantri Brodjonegoro, Ph.D pernah menjabat sebagai Dirjen Dikti Kemendiknas (1999-2007), menjadi **konsultan pendidikan *World Bank*, *Asean Development Bank* dan *Japan International Cooperation Agency*** (sejak 2010) (Irianto, 2011).

perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia” dan pasal 48 UU No 20/2003 yang berbunyi “pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik”. Lebih lanjut hal ini diakomodasi dalam Renstra Kemendiknas 2010-2014 yang menyatakan “Sistem dan Teknologi Informasi Kemendiknas harus mendukung tercapainya Sistem Tata Kelola Kemendiknas termasuk sistem pengawasan dan evaluasi, pelaporan yang handal, efektif, dan efisien”. Mendasarkan pada penjelasan dan pasal 48 UU No 20/2003 dan Renstra Kemendiknas, UNK menyusun Renstra tahun 2008-2012 sebagai berikut:

Renstra Bisnis ini disusun berbasis (1) pada pemerataan dan perluasan akses, (2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing, (3) penguatan tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik. Dengan statusnya sebagai lembaga BLU, UNK nantinya memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan keuangan yang mandiri dan fleksibel yang menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas.

Ilustrasi di atas menjadi bukti bahwa WB memiliki *power* untuk mengatur dan mengarahkan kebijakan negara peminjam. Ketergantungan struktural negara pada kapitalis telah mendorong negara untuk mengubah kebijakannya sesuai kepentingan kapitalis (Catchpowle *et al.*, 2004). Dang (2009: 50) menyatakan bahwa “*World Bank exercises its institutional and productive power to guide a state’s mindset and action at a distance*”. Elit manajerial WB melakukan ‘*colonizing decision*’ yang memengaruhi keputusan negara debitur (Farazmand, 1999). Bahkan menurut Levidow (2002), intervensi WB dalam pendidikan tinggi sebagai bentuk “*recolonizing*” *cultural and intellectual life*, dan kelanjutan kolonialisme (Fakih, 2002).

4.2. Akuntansi sebagai *Steering Media* Kolonisasi *Life World* Perguruan Tinggi

Kolonisasi oleh *WB* kepada negara debitur dari perspektif Teori Tindakan Komunikatif Habermas (1987) dinyatakan sebagai “kolonisasi internal”. Habermas (1987) menjelaskan bahwa kolonisasi internal terjadi ketika subsistem ekonomi dan negara semakin kompleks, sebagai konsekuensi dari pertumbuhan kapitalis dan masuk secara lebih mendalam ke dalam reproduksi simbolik *lifeworld*. Untuk memahami kolonisasi pendidikan tinggi diawali dengan membedakan *system* dan *lifeworld*. Perbedaan keduanya berangkat dari Teori Sistem yang dikembangkan Parsons, yang menjelaskan pertukaran antara *lifeworld* dan *system* yang dikendalikan oleh media uang dan kekuasaan (Habermas, 1987). Pada mulanya subsistem ekonomi lebih dominan dikendalikan oleh media uang dalam relasi hubungan pertukarannya dengan *lifeworld* ruang privat. Subsistem ekonomi lebih berkonsentrasi pada mekanisme pertukaran permintaan dan penawaran barang dan jasa yang dimediasi oleh uang, serta pendapatan atau gaji yang diterima pekerja dalam sistem ekonomi. Sementara media kekuasaan lebih mendominasi dalam sistem administrasi dalam mengendalikan *lifeworld* ruang publik, dalam hal keberhasilan organisasi, keputusan publik dan loyalitas masa.

Loyalitas masa akan diperoleh jika sistem administrasi negara menunjukkan keberhasilannya. Sebaliknya jika sistem administrasi gagal menjalankan fungsinya sesuai harapan masyarakat, maka akan terjadi krisis legitimasi atas negara. Administrasi publik tradisional dianggap gagal menjalankan fungsinya sehingga menimbulkan krisis ekonomi. Watkins dan Arrington (2005) menyatakan bahwa *NPM* sebagai jalan untuk mengatasi krisis

ekonomi. Begitu juga yang dialami oleh Indonesia, *NPM* (BLU) merupakan salah satu cara untuk mengatasi krisis ekonomi (Mahmudi, 2003; Asropi, 2007).

Untuk menganalisis terjadinya krisis, Habermas menulis tentang krisis legitimasi³ (Habermas, 1976) yang menyoroti tentang masalah legitimasi dalam kapitalisme⁴. Konsep krisis sebenarnya telah dikembangkan Habermas pada awal tahun 1970-an yang dikaitkan dengan Teori Sistem (1970). Di Buku Dua Teori Tindakan Komunikatif (1987), Habermas juga menyinggung kembali mengenai krisis legitimasi. Krisis legitimasi akan mengancam loyalitas masa pada sistem administrasi negara serta mengancam kestabilan dan keberlanjutan kapitalisme. Mengapa demikian? menurut Habermas bahwa negara kesejahteraan masih dikuasai oleh kepentingan pemilik modal, sehingga krisis legitimasi negara akan mengancam keberlanjutan kapitalis. *State derivative theory* menyatakan bahwa negara adalah kepanjangan tangan kapitalis, yang berarti negara melayani kapitalis (Farazmand, 1999).

Dalam konteks penelitian ini, krisis ekonomi yang melanda Indonesia mengarah pada krisis legitimasi yang juga akan mengancam keberlanjutan kepentingan kapitalis. Oleh karena itu, untuk menyelamatkan kepentingannya, *IMF* umumnya memberikan resep *NPM* untuk Indonesia melalui reformasi keuangan negara (Mahmudi, 2003; Asropi, 2007), salah satunya berupa pengelolaan keuangan BLU, dan *WB* khususnya dalam reformasi pendidikan tinggi (Brodjonegoro, 1997; Sulistiyono, 2007).

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Habermas (1976) dalam teori krisis legitimasinya. Habermas mengungkapkan bahwa negara mengintervensi

³ *Legitimacy is the general acceptance of a government, political sistem or legal system by the majority of the people subject to it* (Edghar, 2006: 86).

⁴ *capitalism is a form of society, characterised typically by industrialisation and crucially by the use of market exchange to organise the distribution goods and services* (Edgar, 2006: 25).

akumulasi modal dengan meningkatkan produktifitas kerja yang diorganisasi dengan sistem pendidikan. Intervensi *WB* dalam pembiayaan pendidikan tinggi dengan media pengendali uang dan kekuasaan melalui tangan negara peminjam bertujuan menyelamatkan kapitalisme. Ini adalah seperti misi *WB* bahwa tujuan pendidikan tinggi harus mendukung pertumbuhan ekonomi, pendidikan tinggi “*can stimulate economic growth*” (*WB*, 2008 dalam Dang, 2009).

Menurut Habermas (1976), negara yang dikuasai pemodal telah mengakibatkan ketidakadilan. Jika kapitalis ingin bertahan hidup, maka ia harus menyembunyikan ketidakadilan dan mengamankan legitimasinya. Strategi kapitalis adalah bagaimana mendistribusikan kemakmuran yang diproduksi secara sosial tidak merata namun terlegitimasi (McCarthy, 2006: 469). Menurut Habermas sistem administrasi (semacam NPM-BLU) menjadi pelegitimasi tindakan kapitalis. Berikut adalah kutipannya :

Perpaduan sistem ekonomi dan sistem politik...menyebabkan kebutuhan akan legitimasi semakin meningkat. Aparatur negara sebagaimana dalam kapitalisme liberal, tidak lagi hanya mengamankan berbagai syarat umum bagi keberlangsungan produksi...namun kini terlibat secara aktif di dalamnya. Jadi seperti halnya negara prakapitalis, negara harus dilegitimasi...kontradiksi antara produksi yang disosialisasikan secara administratif dengan peningkatan dan penggunaan nilai surplus secara pribadi. Agar kontradiksi ini tidak tertematisasikan, sistem administrasi harus jadi pelegitimasi proses kehendak yang independen (Habermas, 1976: 36).

Kerja sistem administrasi menurut Habermas adalah kerja secara rasionalitas instrumental. Sistem administrasi dirancang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ukuran ketercapaian tujuan instrumental diukur dari efisiensi dan efektifitas, seperti tujuan pengelolaan BLU. Rasionalitas instrumental ini menjadi pelegitimasi ketika ketidakadilan akses pendidikan tinggi bagi warga miskin. Mereka tidak mampu membayar biaya pendidikan yang telah ditetapkan berdasarkan rasionalitas ekonomi. Sebagai contoh, terdapat tujuh warga miskin yang diterima di beberapa PTN yang telah menerapkan BLU

tidak mampu membayar biaya kuliah, salah satu di antara mereka tidak sanggup membayar biaya yang harus dibayar sebesar 16 juta rupiah (Kompas, 6 Agustus 2012). Besaran biaya masuk pendidikan tersebut jelas sangat berbeda ketika PTN belum berstatus BLU.

Menurut Habermas (1987), rasionalitas sistem ekonomi dan sistem administrasi pada masyarakat modern adalah perlu dan memberikan banyak manfaat, namun menjadi masalah, jika sistem ekonomi dan administrasi semakin memaksa masuk dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai contoh, nilai-nilai ekonomi diletakkan di atas semua aktivitas, termasuk pendidikan. Bahkan dalam konteks *NPM* (BLU), sistem ekonomi justru mengendalikan *lifeworld* ranah publik dan menariknya ke ranah privat. Hal ini seperti dinyatakan Savas (1982), tujuan *NPM* adalah privatisasi, termasuk privatisasi pendidikan tinggi (Johnstone *et al.*, 1998).

Rasionalitas instrumental yang melekat di dalam aktivitas sistem administrasi dan ekonomi mulai mengikis komunikasi yang didasarkan pada pemeliharaan *lifeworld* pendidikan. Kehidupan ranah privat digerogeti oleh sistem ekonomi, begitu juga ranah publik digerogeti oleh sistem administrasi. Hal ini adalah seperti pernyataan Habermas berikut ini:

The communicative practice of everyday life is one-sidedly rationalized into a specialist-utilitarian lifestyle; and this media-induced shift to purposive-rational action orientations calls forth the reaction of a hedonism freed from the pressures of rationality. As the private sphere is undermined and eroded by the economic system, so is the public sphere by the administrative system (Habermas, 1987: 480).

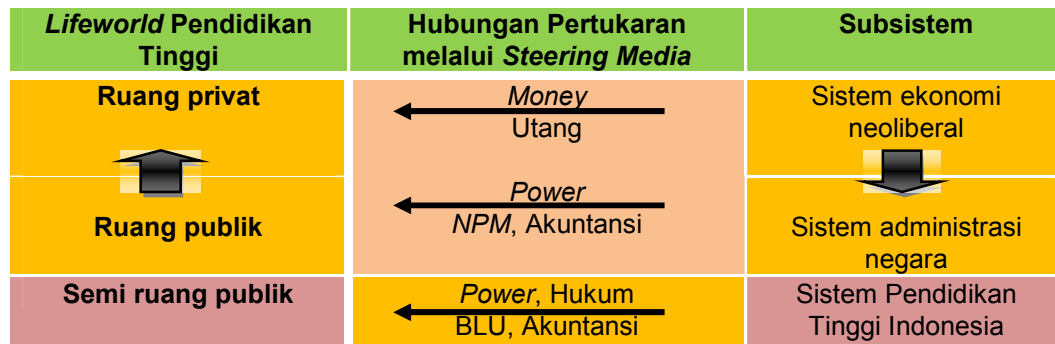
Tindakan rasional bertujuan dalam praktik *NPM* lebih mengedepankan *VFM* dibandingkan dengan nilai pendidikan. Efisien, efektif, dan ekonomis dalam pencapaian *VFM*, adalah contoh birokratisasi dan moneterisasi *lifeworld*. Inilah yang disebut Habermas sebagai kolonisasi, yaitu proses ketika sistem *intrudes*

into society as a lifeworld, melalui birokratisasi dan moneterisasi. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan kapitalis dan meningkatnya kompleksitas sistemik, serta perluasan moneter-birokratis ke wilayah kehidupan yang tiada batasnya (Habermas, 1987: 532). *Lifeworld* pendidikan tinggi dikolonisasi “*by the instrumentalism of business*” (Lawrence dan Doolin, 1997).

Masalah krisis legitimasi oleh Habermas dibahas kembali dalam Teori Tindakan Komunikatif Buku Dua. Habermas (1987) mengkritisi Teori Sistem Parsons yang tidak memerhatikan pertukaran antara wilayah *lifeworld* dengan pertukaran antarsubsistem (Habermas, 1987: 433). Subsistem ekonomi neoliberal, yang diperankan WB, telah masuk ke dalam sistem administrasi negara melalui reformasi keuangan negara dengan *steering media* uang dalam bentuk utang.

Selain media uang, WB menggunakan NPM sebagai alat (dalam bahasa Habermas sebagai *steering media*) mengolonisasi organisasi sektor publik (Oakes *et al.*, 1998; Skalen, 2004), melalui *power* negara. WB tidak hanya menggunakan NPM sebagai *steering media*, tetapi juga menggunakan akuntansi sebagai *steering media*, untuk *control at distance* (Neu *et al.*, 2006). NPM dan akuntansi semakin memiliki kekuatan hukum melalui proses yuridifikasi, yang tertuang dalam PP No 23/2005 mengenai BLU dan PMK No 76/2008 mengenai Laporan Keuangan BLU (lihat Gambar 4.1).

Gambar 4. 1
Hubungan Pertukaran SubSistem Pendidikan Tinggi dengan
Lifeworld



Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987:320).

Menurut Habermas (1987:485) negara sebagai agen dari subsistem yang terdiferensiasi melalui media uang dan kekuasaan telah mengancam *lifeworld* dan mendesaknya ke dalam ruang privat. Dalam konteks penelitian ini, telah terjadi pergeseran *lifeworld* pendidikan tinggi dari yang semula dalam ranah ruang publik ke privat (Johnstone *et al.*,1998; Dang,2009; Shin *et al.*,2011). Pendidikan tinggi yang sebelumnya merupakan barang publik berubah menjadi barang privat (Dang, 2009; Wibowo, 2012), atau setidaknya *semipublic* (Nagy dan Robb, 2008) atau *quasi public goods* (ayat 2, PP No 23/2005 tentang BLU). Sistem pendidikan tinggi di Indonesia, sebagai hasil reformasi yang disponsori WB, menggunakan *power* negara berupa regulasi BLU dan akuntansi sebagai *steering media*, yang mengendalikan *lifeworld* “semi ruang publik” pendidikan tinggi (lihat gambar 4.1).

Pergeseran antarsubsistem dan ranah *lifeworld*, membentuk relasi baru antara *lifeworld* yang dikendalikan media uang yaitu relasi penawaran dan permintaan jasa pendidikan, dalam konteks PTN BLU (lihat gambar 4.2). Hubungan pertukaran ini membentuk relasi produsen-konsumen dalam industri pendidikan tinggi (Parker, 2002; Wibowo, 2005). Media uang telah menggantikan fungsi utama bahasa, “*money substitute for special functions of language*” (Habermas, 1987). Hal inilah yang dinyatakan Habermas bahwa media uang

dan kekuasaan mendorong terjadinya kolonisasi internal *lifeworld*, dengan istilah moneterisasi dan birokratisasi dunia kehidupan, seperti kutipan berikut ini:

Pertumbuhan kapitalis terutama memicu konflik dalam dunia kehidupan sebagai konsekuensi dari perluasan dan semakin padatnya kompleks moneter birokratis. Ini terjadi ketika dunia kehidupan yang terintegrasi secara sosial didefinisikan ulang berdasarkan peran konsumen dan klien dalam wilayah tindakan yang terintegrasi secara sistem (Habermas, 1987: 474).

Relasi produsen-konsumen dalam industri pendidikan tinggi (Parker, 2002), yang lebih banyak dikendalikan oleh media uang, menimbulkan transaksi keuangan. Dalam konteks inilah akuntansi akrual diperlukan. Akuntansi akrual digunakan dalam konteks UNK dalam rangka akuntabilitas keuangan dana masyarakat dalam ranah *lifeworld* semipublik.

Gambar 4.2
Hubungan Pertukaran Subsistem UNK dengan *Lifeworld*

<i>Lifeworld</i> UNK	Hubungan Pertukaran	Subsistem
Semi ruang publik	<div> <div>← Money</div> <div>Penawaran Jasa Pendidikan</div> <div>Money →</div> <div>Permintaan Jasa Pendidikan</div> </div>	UNK
Semi ruang publik	<div> <div>← Power, Money, Hukum</div> <div>Akuntansi</div> </div>	UNK

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 320)

Penggunaan akuntansi akrual pada perguruan tinggi dianggap tidak tepat (Guthrie, 1998). Karena menurut Lapsley (1999), penggunaan akuntansi akrual adalah gejala rasionalisasi organisasi sektor publik, yang mengarah pada penurunan layanan publik oleh negara. Rasionalisasi *lifeworld* perguruan tinggi yang dimediasi oleh akuntansi akrual ini dari perspektif Habermas (1987) dinyatakan sebagai moneterisasi dan birokratisasi. Menurut Dodd (1994) bahwa sebenarnya akuntansi tidak hanya mewakili media uang dalam moneterisasi *lifeworld*, tetapi juga mewakili media kekuasaan dari aspek administrasi (Power dan Laughlin, 1996).

Selain gejala moneterisasi dan birokratisasi *lifeworld*, sebagai kolonisasi internal, Habermas juga menggunakan istilah juridifikasi untuk menjelaskan tesis mengenai kolonisasi internal. Habermas menyatakan bahwa kolonisasi internal merupakan kecenderungan ke arah juridifikasi. Yuridifikasi dalam konteks ini adalah proses mediasi antara *system* dan *lifeworld* melalui hukum atau peraturan. Menurut Habermas (1987: 439), “hukum dikombinasikan dengan media kekuasaan dan uang sedemikian rupa sehingga memainkan peran sebagai *steering media* yang mengendalikan *lifeworld*, yang pada dasarnya adalah hukum kapitalis, selanjutnya Habermas mengungkapkan berikut ini:

Selama hukum berfungsi sebagai kompleks media yang terikat dengan uang dan kekuasaan, ia menjangkau wilayah tindakan yang diorganisasi secara formal, yang oleh karena itu secara langsung terbangun dalam bentuk hukum formal borjuis (Habermas, 1987: 494).

Seperti telah dijelaskan sebelumnya mengenai skenario *WB* atas reformasi pendidikan tinggi di Indonesia, hal ini dapat dipahami bahwa kolonisasi *WB* melalui proses yuridifikasi tertuang dalam berbagai regulasi. *Steering media* regulasi atau hukum, pada dasarnya adalah hukum kapitalis (Habermas, 1987). Akuntansi akrual dan anggaran kinerja menjadi imperatif sistem *WB* untuk negara debitur (Neu *et al.*, 2006), yang kemudian dilegalkan melalui regulasi negara yang bersangkutan. Akuntansi yang telah mengalami yuridifikasi selanjutnya digunakan sebagai *control at distance* oleh *WB* (Kickert, 1995; Vidovich, 2002; Neu *et al.*, 2008; Oakes *et al.*, 1998). Dengan demikian sebenarnya akuntansi sebagai *steering media* juga berpotensi sebagai alat moneterisasi, birokratisasi dan juridifikasi yang mendorong kolonisasi internal.

Habermas (1987) membedakan karakter hukum yang regulatif dan konstitutif sebagai *steering media*. *Steering media* yang regulatif melekat dalam konteks kehidupan sehari-hari, menjamin kebebasan lebih komprehensif,

mengatur perilaku, dan memiliki kemampuan untuk justifikasi. Untuk *steering media* yang bersifat konstitutif “*can only be legitimized through procedure, under the superficial claims of competence and responsibility, decisions are essentially guided by the imperatives of administrative control and capital accumulation, constitutes new forms behavior*” (Lawrence dan Sharma, 2002). Proses kolonisasi terjadi jika fungsi *steering media* berubah dari regulatif menjadi konstitutif (Lawrence dan Sharma, 2002).

Anggaran berbasis kinerja dan akuntansi akrual yang menjadi keharusan dalam praktik PTN BLU, pada dasarnya berasal dari praktik akuntansi yang digunakan korporasi yang *profit oriented* (Davis, 2010). Jika akuntansi tersebut digunakan untuk organisasi pendidikan tinggi, maka akuntansi tersebut tidak sesuai dengan *lifeworld*-nya. Dengan demikian anggaran berbasis kinerja dan akuntansi akrual bersifat konstitutif. Hopwood (1987) menyatakan bahwa “*accounting is constitutive of social space*”, yang telah mengubah peran tradisional pendidikan tinggi (Neu, 2006). Peran tersebut mengindikasikan bahwa proses yuridifikasi mengarah pada kolonisasi internal (Habermas, 1987).

Dalam analisisnya mengenai kolonisasi internal, Habermas mendasarkan pada pola hubungan komunikasi yang kelihatannya normal tetapi sesungguhnya terdistorsi secara sistematis (Lawrence dan Sharma, 2002). Menurut Habermas (1987: 409-410) komunikasi yang terdistorsi secara sistematis dikatakan sebagai penipuan bawah sadar sebagai akibat dari tindakan yang berorientasi sukses. Penipuan bawah sadar oleh neoliberal seperti ungkapan George (1999), “*If you can occupy people’s heads, their hearts and their hands will follow ...they have made neo-liberalism seem as if it were the natural and normal condition of humankind... like an act of God*” (Merino et al., 2010). Hal inilah yang disebut sebagai komunikasi semu, di mana pelaku tidak menyadari adanya gangguan dalam komunikasi mereka, hanya orang luar saja yang menyadari bahwa mereka

telah menjadi salah paham satu sama lain (Bleicler, 2007: 240). *Pseudo communication* digunakan untuk menjelaskan ideologi neoliberal yang telah mendominasi tatanan pendidikan tinggi di Indonesia (Tadjudin, 2009). WB memaksakan imperatif sistem *NPM* dan menggunakan akuntansi sebagai pengendalinya (Neu *et al.*, 2008; Wibowo, 2008; Oakes *et al.*, 1998).

Menurut Habermas kondisi ini dapat diselamatkan melalui integrasi sosial yang mendasarkan pada nilai, norma, dan konsensus, serta menjaga *lifeworld* pendidikan tinggi agar tidak menjadi mangsa imperatif subsistem ekonomi dan administratif. Seperti kutipan berikut:

Protect areas of life that are functionally dependent on social integration through values, norms and consensus formation, to preserve them from falling prey to the systemic imperatives of economic and administrative subsystems growing with dynamics of their own, and to defend them from being converted over, through the steering medium of the law, to a principle of sociation that is, for them, dysfunctional (Habermas, 1987: 372–373).

Penyelamatan kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi dari sistem ekonomi neoliberal akan dibahas pada bab lain.

4.3. Ringkasan

WB berada di balik reformasi pendidikan tinggi di Indonesia. Keterlibatan WB di Indonesia bertujuan untuk melanggengkan kepentingan kapitalis yang berideologi neoliberal. Kepentingan utama WB adalah menjadikan jasa pendidikan tinggi menjadi barang privat, sehingga menjadi “komoditas pasar”, dengan mengurangi peran negara dalam pembiayaan pendidikan tinggi. WB telah menggeser *lifeworld* ranah publik pendidikan tinggi ke ranah privat, melalui *steering media* *NPM* dan akuntansi. *Steering media* tersebut telah mengalami proses yuridifikasi melalui UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No 20/2003 tentang Sisdiknas, PP No 23/25 tentang BLU, dan PMK No 79/2008 tentang Laporan Keuangan BLU.

Penyelenggaraan PTN BLU dengan keharusan implementasi akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja, menunjukkan *power WB* melalui akuntansi dalam membentuk dan mengendalikan perguruan tinggi di Indonesia sesuai kepentingannya. UNK menjadi salah satu gambaran bagaimana kekuasaan *WB* telah mampu mengendalikan PTN di Indonesia. Akuntansi menjadi teknologi *WB* untuk *control at distance* negara debitur. Dalam bahasa Habermas akuntansi sebagai “*steering media*” *WB* untuk mengolonisasi “*lifeworld*” perguruan tinggi di Indonesia. Kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi oleh sistem neoliberal melalui akuntansi semakin meningkat ketika akuntansi mengalami proses yuridifikasi. Reproduksi simbolik *lifeworld* pendidikan tinggi semakin dikendalikan oleh sistem neoliberal melalui media akuntansi ala korporasi dengan nilai-nilai “pasar”, yang menjauhkan *lifeworld* tradisional perguruan tinggi. Akuntansi ala korporasi dalam praktik UNK membentuk perilaku baru yang keluar dari *lifeworld* perguruan tinggi, diantaranya telah membentuk relasi produsen-konsumen dalam industri perguruan tinggi.

BAB V

KOOPTASI KAPITALISME: KORPORATISASI UNK

MENIMBULKAN PATOLOGI SOSIAL

As increasing “corporatization” of the university. Some even believe that this trend may ultimately lead to the ruin of the university as a cultural institution organized around the traditional humanistic disciplines as their core (Meyer, 2002: 546).

5.0 Pendahuluan

Bab V adalah kelanjutan dari Bab IV yang telah menjawab mengapa akuntansi digunakan sebagai media kolonisasi global. Bab ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan bagaimana anggaran digunakan sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* UNK. Mengapa BLU perlu dibahas tersendiri? karena dalam kerangka BLU inilah terbaca peran sentral akuntansi dalam membentuk organisasi, yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Bab V dimulai dengan membahas mengenai korporatisasi UNK sebagai bentuk kooptasi budaya korporasi. Sebagai organisasi ala korporasi, UNK berkesempatan untuk mendapatkan berbagai alternatif sumber untuk menghasilkan pendapatan atau *income generating*, menjadi pokok bahasan selanjutnya. *Income generating* di UNK berdampak pada perilaku yang menjauhkan aktor dari perannya sebagai akademisi, sehingga menimbulkan patologi sosial, ditempatkan sebagai bagian akhir dari pembahasan Bab V ini.

5.1 Korporatisasi UNK: Kooptasi Budaya Korporasi

Marobela (2008) menyatakan bahwa strategi *NPM* adalah korporatisasi sektor publik. Korporatisasi pendidikan tinggi adalah budaya korporasi yang diterapkan dalam institusi pendidikan tinggi (Mok, 2003). Korporatisasi sektor

publik oleh Grubbs (2000) dinyatakan sebagai penjajahan budaya, dalam bentuk kooptasi budaya korporasi. Kooptasi ini dimulai dengan agenda perubahan yang menggantikan mitos, ritual, dan nilai lain budaya organisasi, dengan nilai, norma, dan budaya korporasi yang melekat pada kapitalis (Grubbs, 2000). Contoh perubahan budaya pada perguruan tinggi adalah seperti dinyatakan oleh Moore (1997), strategi korporasi mulai terinternalisasi dalam perguruan tinggi seperti pernyataan tentang “visi” dan “misi” organisasi (Craig *et al.*, 1999), yang sebelumnya perguruan tinggi menggunakan istilah *goals* dan *objectives* (Ayeni, 2001). Penggunaan istilah “visi” dan “misi” di perguruan tinggi pada prinsipnya bukan sesuatu hal yang buruk, karena keduanya akan menjadi arah tujuan aktivitas organisasi. Akan tetapi bila dipahami lebih mendalam, pengadopsian “visi” dan “misi” yang berasal dari budaya korporasi, mengindikasikan kuatnya sistem kapitalis dalam mengubah organisasi pendidikan tinggi untuk dikelola ala korporasi. Menurut Habermas perubahan tersebut merupakan kolonisasi sistem atas *lifeworld* (terutama dalam struktur budaya perguruan tinggi).

Visi–misi yang menjadi ciri korporasi juga terbaca dalam rencana strategis (renstra) UNK. Salah satu misi UNK yang sangat berkaitan dengan fokus penelitian adalah **“membangun organisasi yang sehat dengan menerapkan manajemen korporasi...dengan prinsip transparansi, otonomi dan akuntabilitas”** (cetak tebal dari penulis). Manajemen korporasi yang dilakukan UNK, sesuai dengan amanat PP No 23/2005, setelah UNK menjadi BLU. Berikut ini adalah tujuan BLU:

BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Yang dimaksud dengan praktek bisnis yang sehat adalah penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang

bermutu dan berkesinambungan...pendirian BLU adalah sebagai alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil, dan bukanlah semata-mata sarana untuk mengejar fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Bentuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat/publik berupa tarif/ harga layanan yang terjangkau masyarakat dengan kualitas layanan yang baik, cepat, efisien dan efektif (PP No 23/2005).

Menurut Moore (1997: 78), *"the best corporate universities"* memiliki karakteristik antara lain: *"goals linked to key strategic imperatives"*; *"a shared vision in the corporation as a key objective"*; and *the transformation of "individual learning into organizational knowledge"*. Transformasi perilaku organisasi di UNK dilakukan melalui antara lain, dengan pembagian buku saku mengenai visi dan misi organisasi bagi seluruh staf administrasi dan dosen. Hal ini dapat dimaknai sebagai suatu upaya internalisasi kesadaran seluruh individu, yang selanjutnya diharapkan akan menjadi perilaku yang mengarah pada tercapainya visi dan misi organisasi. Berikut ini adalah salah satu contoh upaya pencapaian visi-misi organisasi dalam kegiatan penelitian.

Anggaran untuk kegiatan akademik harus disesuaikan dengan Renstra UNK yang mengacu pada visi dan misi universitas seperti kegiatan penelitian dan kegiatan pengabdian masyarakat, di Lembaga Penelitian pun sudah memunculkan tema-tema penelitian unggulan universitas, yang diharapkan akan menjadi ciri dari UNK dan bisa dijadikan modal untuk lebih kompetitif (Anggota SPI).

"Lebih kompetitif" seperti ungkapan informan tersebut mengindikasikan adanya "kesadaran" nilai *NPM* dalam diri lembaga. Karena salah satu karakteristik *NPM* adalah kompetisi (Hood, 1995). George (1999) menyatakan bahwa nilai utama dari neoliberalisme adalah kompetisi, baik kompetisi antarnegara, antardaerah bahkan antarindividu (Merino *et al*, 2010). Menurut neoliberalisme kompetisi mampu mengalokasikan sumber daya ekonomi secara efisien (Donnelly, 2004). Padahal kompetisi dalam neoliberalisme cenderung

menciptakan jarak yang semakin lebar antara masyarakat kaya dan miskin (Wright, 2003: 195). Sebagai contoh, pada tahun 1978 sebelum Margaret Thatcher terpilih menjadi Perdana Menteri Inggris, Inggris adalah satu-satunya negara di dunia yang paling kecil kesenjangan antara yang kaya dengan yang miskin, namun setelah tahun 1979 saat dia berkuasa kesenjangan terus meningkat, karena kebijakannya yang pro aliran neoliberal (Wright, 2003: 113). Dalam konteks penelitian ini bisa dicontohkan bahwa yang dapat mengakses pendidikan adalah mereka yang mampu secara ekonomi, seperti ungkapan Staf Bagian Perencanaan UNK, “mahasiswa sekitar 5.500-an yang dapat beasiswa bidik misi 450, porsi SNMPTN sangat kecil 20%... ya yang *mbayar* mahal sisa dari beasiswa bidik misi”.

Filosofi kompetisi, menurut Habermas adalah contoh tindakan yang berorientasi sukses, yang dimediasi oleh uang dan kekuasaan. Dominasi tindakan berorientasi sukses yang bekerja dalam sistem telah mengabaikan tindakan komunikatif yang berada dalam *lifeworld*, sehingga cenderung mengolonisasi. Dampak dari kolonisasi antara lain adalah *loss of meaning* dalam struktur budaya perguruan tinggi. *Loss of meaning* atau hilangnya makna budaya pendidikan tinggi di UNK, yang digantikan dengan budaya korporasi. Kutipan berikut ini menggambarkan bagaimana retorika internalisasi budaya korporasi setelah UNK berstatus BLU.

Dengan mengubah *mindset* perorangan nanti akan merubah kulturenya. Jadi *kalo* kultur kelembagaan berubah, semua sudah menyadari bahwa ia datang itu mau mengerjakan apa jelas, ia mau apa, ukuran keberhasilannya tahu dia... kalau itu terus berkembang, maka intisusi ini di-*manage* dengan profesional katakanlah “semi korporasi” itu bisa... sebenarnya cara kerja atau pola BLU itu kan arahnya bagaimana sesuatu itu *kan* basisnya kinerja, ukurannya kinerja, dia bisa berbuat apa, dia melakukan apa, dia menghasilkan apa, itu ada instrument-instrumen yang mengukur (Pembantu Rektor II).

Ungkapan tersebut dikuatkan oleh pernyataan Rektor UNK berikut ini:

Setelah BLU begitu..., BLU itu *kan* memang dengan manajemen korporasi, produktifitas menjadi segalanya... dalam rangka *good governance* dalam manajemen keuangan, penggunaan dana harus berbasis program, ini penting saya tekankan. Ada program apa? apakah program itu visibel? Apakah program itu prioritas, apakah program itu sesuai dengan hajat dana. Misalnya SPSA, kalau digunakan untuk penulisan buku ajar, kalau buku ajar itu sarana akademik, maka itu bisa, tetapi harus efisien, buku ajar yang ditulis tersebut harus berkualitas dan itu berbasis program. Berapa buku ajar yang akan ditulis (Rektor).

“Ukurannya kinerja” dan “manajemen korporasi, produktifitas menjadi segalanya...berapa buku ajar yang akan ditulis” seperti yang dijelaskan informan tersebut, secara tersirat menjelaskan bahwa pola BLU berbeda dengan budaya organisasi sebelumnya. Perubahan terutama berkaitan dengan ukuran kinerja dan pengendalian *output*. Ini adalah seperti yang dinyatakan Hood (1995: 95), beberapa elemen *NPM* antara lain: “*explicit formal measurable standards and measures of performance and success; and greater emphasis on output controls*”. Oleh Nagy dan Robb (2008) dinyatakan bahwa penerapan elemen-elemen tersebut adalah bentuk korporatisasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UNK merupakan salah satu bentuk korporatisasi pendidikan tinggi. Kutipan berikut ini lebih mempertajam indikasi korporatisasi UNK, yang mana UNK mengadopsi konsep korporasi dan menjadikannya sebagai “jati diri”.

Munculnya gagasan ini terilhami oleh konsep *learning organization* yang saat ini telah menjadi paradigma baru dalam pengembangan organisasi-organisasi bisnis untuk menghadapi perubahan peningkatan kualitas dan kinerja dalam rangka memenuhi tuntutan *stakeholders* yang terus berkembang. *Learning organization* merupakan jawaban yang banyak dipilih oleh organisasi-organisasi bisnis dalam menghadapi tantangan-tantangan itu. Atas dasar itu, menjadikan UNK sebagai *learning university* tidak lain adalah menjadikan UNK sebagai sebuah *learning organization*. Pengertian, argumentasi, dan karakteristik UNK sebagai *learning university* tentu tidak berbeda dengan

learning organization (Rencana Induk dan Pengembangan UNK, 2011-2030).

Menurut Hood (1995), korporatisasi adalah sebagai reaksi atas rendahnya kualitas layanan organisasi publik dan meningkatnya kepercayaan atas metode pengelolaan sektor swasta. Penerapan *NPM* yang menekankan kinerja seperti di sektor swasta menjadi legitimasi atas ketidakefisienan pengelolaan sektor publik (Davis, 2010). Dari logika ini korporatisasi pendidikan tinggi dijadikan legitimasi atas rendahnya kinerja UNK. Pernyataan berikut ini menggambarkan hal tersebut.

Kita berhadapan dengan SDM yang puluhan tahun yang kadang mau pensiun sering kali bekerja tanpa perencanaan, ya sudahlah besok apa kata besok, *nggak tau* mau berbuat apa...ya sudahlah PNS *kan* begitu *nggak* akan dipecat... sekarang harus diubah bahwa semua harus berbasis kinerja, ada target ada program yang harus disiapkan (Pembantu Rektor II).

Pernyataan tersebut seperti disinyalir oleh Walker dan Walker (2000) bahwa *stereotype* pegawai pemerintahan memiliki etos kerja rendah, berbeda dengan pegawai swasta yang memiliki etos kerja tinggi dan berperilaku efisien. Oleh karena itu, organisasi sektor publik perlu privatisasi, *outsourcing*, korporatisasi atau paling tidak mengadopsi praktik manajemen sektor swasta termasuk *NPM* (Cristensen, 2002). Praktik *NPM* membawa retorika baru mengenai superioritas sektor swasta dan inferioritas organisasi sektor publik (Davis, 2010).

Penelitian Laughlin *et al.* (1994) mengindikasikan bahwa penerapan *NPM* berada pada level *second order change*, yang artinya telah terjadi kolonisasi yang mengancam perubahan sistem nilai organisasi pendidikan. Penelitian lain tentang *NPM* di sektor kesehatan juga dikatakan sebagai bentuk

kolonisasi (Broadbent dan Laughlin, 2002). Kolonisasi tersebut dikarenakan bahasa bisnis dan ekonomi mendominasi dalam organisasi (Lawrence dan Doolin, 1997). *NPM* telah mengubah budaya kolejial di universitas menjadi budaya korporasi. Maslen dan Slattey (1994) menyatakan “*the university tradition of collegiality is the victim of the corporate university*” (Richter dan Buttery, 2004). Dominasi budaya korporasi di perguruan tinggi inilah yang oleh Grubbs (2010) dinyatakan sebagai kolonisasi kapitalis atas perguruan tinggi.

Apakah perubahan UNK menjadi PTN BLU juga dapat dikategorikan kolonisasi? Broadbent *et al.* (1991) menyatakan perubahan organisasi akan mempengaruhi tiga elemen yang berbeda meliputi *lifeworld*, *steering media* dan sistem. Secara ideal ketiganya seharusnya dalam situasi yang seimbang. Namun sering kali yang terjadi adalah bahwa *lifeworld* hanya berada pada level paling rendah (Broadbent *et al.*, 1991). Dalam konteks perubahan UNK menjadi PTN BLU, ketiga elemen tersebut juga mengalami perubahan. *Lifeworld* pendidikan tinggi mulai tergeser oleh sistem BLU, dengan pengelolaan keuangan yang menekankan pada produktivitas, efisiensi dan efektifitas layaknya korporasi, melalui *steering media* akuntansi.

Korporatisasi mendorong perguruan tinggi menjadi lebih berkonsentrasi pada *financial viability* (Parker, 2002; Nagy dan Robb, 2008). Sebagai contoh, hasil penelitian mengenai manajer pendidikan di Italia yang lebih berkonsentrasi terhadap akuntabilitas keuangan dibandingkan dengan tujuan pendidikan (Bracci, 2009). Akuntabilitas keuangan ini berdampak pada semakin rumitnya administrasi. Perubahan status UNK menjadi PTN BLU oleh staf administrasi dianggap sebagai penambahan volume pekerjaan dan kerumitan dalam pertanggungjawaban keuangan. Berdasarkan hasil penelitian Laughlin *et*

al.(1994) bahwa penerapan *NPM* di organisasi pendidikan mengakibatkan bertambahnya pekerjaan. Salah satu komentar informan dalam penelitian tersebut menyatakan “*more evening meetings...more works*”. Hal ini juga diungkapkan beberapa informan di UNK. Ketua Bagian Monitoring UNK menyatakan, “setelah BLU pekerjaan menjadi bertambah, *ya gimana* lagi perkembangan jamannya begini...untuk kesejahteraan karyawan *nggak* ada perbedaan”. Hal yang sama diungkapkan oleh Staf Bagian Anggaran, “dengan BLU pekerjaan tambah banyak, aturannya lebih banyak *kalo* kesejahteraan sama saja he...he”.

Bahkan kerumitan dalam pelaporan kegiatan, terkadang memaksa pelaksana kegiatan untuk melakukan manipulasi kegiatan, seperti kutipan berikut ini:

Menurut saya, dengan adanya pola pengelolaan keuangan BLU, justru lebih menyita waktu, tenaga dan perhatian dibandingkan dengan masalah akademisnya. Masalah-masalah pengelolaan keuangan lebih dominan dibandingkan masalah akademis... Menurut saya, dan membuat saya kecewa adalah bahwa dulu ketika mau dibuat proposal BLU, ketika kita dikumpulkan, dijanjikan bahwa akan dibuat suatu sistem yang lebih mudah dan tidak rumit. Kenyataannya justru lebih rumit, kerumitan dan kekakuan administrasi keuangan tersebut memaksa para pelaksana administrasi keuangan untuk melakukan manipulasi. Contohnya: ada mahasiswa yang kecelakaan karena tertimpa kaca pintu, fakultas mengobati tetapi tidak boleh ada dana untuk pengobatan sehingga dimanipulasi dengan menyatakan sebagai dana untuk beli kertas 1 juta, jadi terpaksa harus memanipulasi (Kepala Bagian Tata Usaha Fakultas X).

PP No 23/2008 menjelaskan bahwa BLU menekankan pada “pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat ...kualitas layanan yang baik, cepat, efisien dan efektif”. Ini dapat dipahami bahwa rasionalisasi ekonomi menjadi hal yang utama dalam pengelolaan BLU. Hal ini oleh Habermas (1984: 293) dinyatakan,

"is not constitutive for the "success" of processes of reaching understanding.

Sebagai contoh, *output* anggaran dikuantifikasi dengan jumlah karya yang dihasilkan oleh dosen, seperti jumlah judul penelitian, jumlah buku ajar, seperti kutipan berikut ini:

Indikatornya dihasilkannya karya penelitian berupa model, prototipe, instrumen, teknologi, dan seni yang berbobot. Dihasilkannya sejumlah besar publikasi ilmiah hasil penelitian dan *output* penelitian yang berupa jurnal ilmiah terakreditasi nasional dan internasional, seminar dan forum ilmiah, buku ajar, teknologi tepat guna, dan/atau HaKI sebagai bentuk pengakuan masyarakat ilmiah (*scientific community*) bagi para praktisi dan/atau dunia industri dalam standar nasional dan internasional (Rencana Induk Pengembangan UNK 2011-2030)

Ukuran kuantifikasi tersebut biasa juga disebut sebagai *key performance indicator (KPI)*. *KPI* lainnya adalah seperti jam mengajar, publikasi artikel, *rating* publikasi, pemenangan hibah kompetisi, partisipasi dalam seminar, pendapatan dari riset, makalah yang dipresentasikan, dan evaluasi dari mahasiswa (Power, 1997). Pemeringkatan sebagai salah satu *KPI*, menunjukkan bagaimana "logika pasar" diterapkan dalam industri pendidikan tinggi. Pemeringkatan semakin dianggap sangat penting dalam industri pendidikan dengan munculnya berbagai lembaga pemeringkat pendidikan tinggi. Lembaga-lembaga pemeringkat mendorong lembaga tinggi menjadi "*more business-like* untuk merespon kebutuhan "*customer*". Oleh karena itu, pemeringkatan lebih bertujuan marketisasi untuk mendongkrak perolehan jumlah mahasiswa dan mendorong universitas bertransformasi menjadi korporasi (Shin *et al.*, 2011). Fenomena ini menurut Triyuwono (2010), institusi pendidikan telah menjadi "perusahaan".

Di situs penelitian isu pemeringkatan dijadikan "daya tarik" dalam strategi pemasaran. Brosur yang ditujukan untuk calon mahasiswa baru pada

Tahun 2012, diantaranya menyebutkan mengenai peringkat yang diperoleh UNK untuk menarik calon mahasiswa. Berikut adalah kutipannya:

Mengapa memilih UNK?...UNK adalah PTN BLU yang mengutamakan standar mutu dalam memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat dan pemangku kepentingan...Peringkat... Webometrics Juli 2011 peringkat 1.218 Dunia, 32 Asia Tenggara, dan 6 Indonesia...Januari 2012 peringkat 1.394 Dunia, 43 Asia Tenggara dan 14 Indonesia.

Perilaku UNK, yang menunjukkan posisi peringkatnya di antara PT yang ada, dinyatakan sebagai salah satu upaya pencitraan. Hal ini terinspirasi oleh kecenderungan “pemasaran” lembaga pendidikan yang dilakukan oleh universitas di luar negeri. Yang lebih memprihatinkan lagi bahwa UNK secara sadar mengakui pendidikan menjadi komoditas, sehingga layak untuk dipasarkan, seperti kutipan berikut ini:

Karena hukum permintaan dan layanan berlaku, pendidikan menjadi **komoditi**. Hukum pasar menempatkan peserta didik sebagai konsumen yang akan memilih program studi terbaik. Sebaliknya, keberhasilan pendidikan tinggi akan banyak tergantung pada keberhasilan **pemasaran**, jaminan kualitas yang solid, dan sistem kontrol, serta keefektifan penggunaan media baru untuk pengembangan dan komunikasi pengetahuan. Keberhasilan *Harvard University* sebagai pamuncak perguruan tinggi dunia versi *Webometrics* tahun 2009, dan *Massachusetts Institute of Technology* sebagai pemilik Web terpopuler dunia tahun 2009 di mata publik, merupakan contoh keefektifan penggunaan media baru untuk pengembangan dan komunikasi pengetahuan. Dalam hal pemasaran, keberhasilan *Purdue University* juga dapat menjadi contoh. Universitas ini membangun pencitraan publik dan pemasaran melalui lembaga khusus yang disebut *University Development Office*, yang secara khusus mengurus publisitas universitas dan jaringan kerjasama (Rencana Induk Pengembangan UNK, 2011-2030, cetak tebal dari penulis).

Selain status peringkat perguruan tinggi, untuk mendapatkan jumlah mahasiswa yang besar, perguruan tinggi menawarkan program-program studi yang sesuai dengan preferensi *stakeholder* atau pasar (Broadbent *et al.*, 2010; Shin, *et al.*, 2011). Program studi yang mampu menghasilkan uang didorong dan difasilitasi, sedangkan program studi yang tidak sesuai kebutuhan pasar, seperti ilmu-ilmu sosial kritis akan sepi peminat dan akhirnya akan ditutup (Nugroho, 2002; Triyuwono, 2010). Ancaman penutupan program studi akan mengganggu prospek keberlanjutan *income generating*. Oleh karena itu, perguruan tinggi selalu berupaya mendapatkan mahasiswa melalui program studi yang memang diminati pasar. Kutipan berikut ini menggambarkan bagaimana UNK merancang pembelajarannya sesuai dengan kebutuhan pasar, sebagai respon dari budaya "pascaindustri".

UNK terus melakukan pergeseran paradigma pendidikan tinggi yang mengarah pada penekanan akuntabilitas akademik dari selesainya kuliah ke pencapaian ketuntasan kompetensi. Berkaitan dengan pergeseran menuju akuntabilitas, terdapat pergeseran dari "teori" dan "kursi berbasis waktu" menjadi "berdasarkan hasil" atau "berbasis" kompetensi. Konstanta pendidikan bukan lagi waktu, akan tetapi kompetensi. Konsekuensi logisnya adalah pengembangan perangkat pembelajaran berorientasi pada pengembangan potensi belajar siswa, bahan didesain secara sistematis, penyimpanan database-nya dirancang dengan baik, dan pemaduan berbagai sumber belajar lainnya untuk membuat pengalaman belajar yang sesuai dengan kebutuhan peserta didik. Kecenderungan ini sebagai bagian dari budaya "pascaindustri" (Rencana Induk Pengembangan UNK, 2011-2030).

Craig *et al.* (1999) mengkritisi bahwa pengetahuan tidak diproduksi berdasarkan pada rancangan yang telah ditetapkan. *Outcome* bukan hasil dari suatu desain, tetapi *outcome* dihasilkan dari penelitian, penemuan sintesis, dan analisis, bukan menyesuaikan dengan kebutuhan *stakeholder*. Jika universitas memenuhi kebutuhan *stakeholder*, maka universitas akan kehilangan peran kritisnya (Nugroho, 2002; Saravanamunthu dan Tinker, 2002; Nagy dan Robb,

2008). Padahal menjaga dan mengembangkan pemikiran kritis adalah fungsi penting universitas (Boyce, 2002). Korporatisasi telah mengubah peran kritis akademisi digantikan oleh peran teknokrat dengan *skill-based* (Saravanamunthu dan Tinker, 2002).

Korporatisasi pendidikan tinggi telah mengubah peran tradisional universitas yang lebih menekankan pada *job preparation* (Meyer, 2002; Boyce, 2002). Hal ini terlihat jelas dalam pernyataan **“pembukaan program studi yang mempunyai prospek masa depan (peluang kerja yang bagus) harus menjadi prioritas”** (Lampiran Peraturan Rektor, 2011, cetak tebal dari penulis) dan dalam Rencana Induk Pengembangan 2011-2030 yang berbunyi “Program studi yang harus diperkuat adalah program-program studi yang mengarah kepada sektor industri kreatif”. Pada tahun 2008-2012 UNK membuka tiga fakultas baru yaitu: Fakultas Ilmu Keolahragaan (FIK), Fakultas Ilmu Sosial (FIS), dan Fakultas Pendidikan Psikologi (FPPSi). Kondisi ini membuktikan tesis Habermas (1987) mengenai kolonisasi internal dimana “sekolah semakin mengambil alih fungsi untuk mencari pekerjaan dan prospek hidup”. Berikut ini kutipannya.

Tesis kolonisasi internal akan terbukti ketika reproduksi budaya, integrasi sosial dan sosialisasi terseret ke dalam pusaran pertumbuhan ekonomi dan terseret dalam pusaran yuridifikasi...kecenderungan ke arah yuridifikasi wilayah dunia kehidupan semakin masuk ke dalam hukum ekonomi komoditas dan definisi konsumsi masal ...“sekolah semakin mengambil alih fungsi untuk mencari pekerjaan dan prospek hidup” (Habermas, 1987: 496).

Kutipan berikut ini menggambarkan kebijakan lembaga atas pembukaan program studi baru, yang disesuaikan dengan kebutuhan *stakeholder*.

Pembukaan program studi baru di UNK masih diperlukan dalam rangka melayani kebutuhan *stakeholder*. Fakultas/Jurusan yang sudah memiliki sumberdaya yang cukup **“harus”** membuka program studi jenjang S2/S3. Persetujuan atas pembukaan prodi secara internal harus melalui pengkajian kelayakan atas usulan yang diajukan oleh jurusan terkait agar tetap memprioritaskan

kualitas disamping **kuantitas** (Lampiran Peraturan Rektor, 2011, cetak tebal dari penulis).

Pertimbangan pendidikan untuk memenuhi kebutuhan *stakeholder* dan menghasilkan lulusan siap kerja akan menarik calon mahasiswa. Jumlah mahasiswa yang banyak tentunya akan berkorelasi positif dengan jumlah pendapatan yang diterima¹. Korelasi ini mendorong UNK untuk menerima jumlah mahasiswa yang relatif besar, yang diasumsikan setiap tahun meningkat, seperti kutipan berikut ini:

Sumber pendanaan secara garis besar dikelompokkan dalam Rupiah Murni (RM) dan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Perkiraan anggaran tersebut dengan menggunakan asumsi jumlah mahasiswa UNK tiap tahun naik 5%, pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi sesuai dengan yang ditargetkan pemerintah dalam RPJMN 2010-2014 (Renstra UNK 2011-2015)

Menurut regulasi, PTN BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan layanan yang diberikan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan, yang dikategorikan sebagai PNBP. Pada tahun anggaran 2011 UNK menetapkan tarif biaya Sumbangan Pembinaan Sarana Akademik (SPSA) yang bervariasi, dengan salah satu pertimbangannya adalah minat pasar calon mahasiswa. Beberapa fakultas yang dianggap *marketable* menetapkan tarif SPSA tertinggi sebesar 14 juta rupiah². Angka itu mungkin masih relatif kecil dibandingkan dengan PTN BLU lainnya.

¹ Kenaikan jumlah mahasiswa pada tahun 2012, cukup tajam, di salah satu fakultas UNK misalkan jumlah kelas jurusan A yang pada tahun 2011 hanya 7 kelas, sekarang menjadi 11 kelas. Penambahan jumlah kelas berpengaruh terhadap beban mengajar dosen. Untuk jurusan A bahkan ada dosen yang mengajar sampai 30 SKS. ‘

² Pada tahun 2012 UNK telah menerapkan UKT dengan kisaran Rp 1.500.000,00 s.d. Rp 2.000.000,00, namun hal ini diikuti dengan penambahan jumlah mahasiswa yang lebih besar dibandingkan tahun sebelumnya. Untuk biaya operasional PTN diberikan bantuan dari pemerintah berupa Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri (BOPTN).

Meskipun dikatakan lebih murah namun bagi sebagian besar masyarakat miskin tidak akan mampu menjangkau biaya tersebut. Seperti pernyataan seorang sopir angkot yang menginginkan sekali anaknya bisa kuliah di UNK, namun terkendala masalah biaya.

Sak niki awis nggih Bu kuliah ten UNK... paling mboten rak 10 jutaan, lha kulo babar blas dereng gadah arto [sekarang mahal ya Bu di UNK...paling tidak 10 juta-an, lha saya sama sekali belum punya uang] (Sopir Angkot LG).

Pemerintah telah mengakomodasi masalah tersebut dengan beasiswa bidik misi³. Meskipun demikian, berdasarkan data yang diperoleh pada tahun 2011, jumlahnya hanya sebanyak 530 dari sekitar 4500 mahasiswa. Angka tersebut menunjukkan bahwa mahasiswa yang dapat kuliah di UNK adalah mahasiswa yang mampu membayar dengan tarif SPSA yang telah ditentukan. Fakta ini menunjukkan berlakunya Teori Pilihan Publik (TPP), bahwa produk jasa pendidikan tinggi akan dinikmati oleh konsumen yang mampu membayar (Levidow, 2002; Kurniawan, 2006; Deliarnov, 2006), seperti pernyataan pimpinan salah satu fakultas di lingkungan UNK berikut ini:

Beasiswa yang ada sekarang ini hanya untuk calon mahasiswa yang sangat miskin Bu... untuk yang miskin tidak bisa... karena nanti *kan* disurvei rumahnya... misalkan lantai rumahnya... jadi yang kasihan yang miskin tetapi tidak masuk dalam kriteria yang berhak mendapatkan beasiswa (Dekan Fakultas X).

Ungkapan yang sama juga dinyatakan oleh salah satu anggota SPI berikut ini:

Mahasiswa sekitar 5.500-an yang dapat beasiswa bidik misi 450, porsi SNMPTN sangat kecil 20%... ya yang *mbayar* mahal sisa dari beasiswa bidik misi, uangnya untuk pengembangan (Anggota SPI).

³ Terdapat beberapa temuan bahwa Beasiswa Bidik Misi salah sasaran, karena disalurkan pada pihak yang tidak berhak, bahkan diterima oleh anak seorang dosen (Jawa Pos, 2012)

Mekanisme pasar dalam transaksi jasa pendidikan tinggi, mendorong PTN BLU memperbanyak jumlah mahasiswa, karena pendapatan dari mahasiswa masih menjadi andalan utama. Setelah pembatalan BHP, pemerintah tidak putus asa dengan mengajukan RUU Pendidikan Tinggi⁴, yang menurut Yura Pratama sebagai anggota Komite Nasional Pendidikan, dikatakan sebagai membangkitkan kembali roh UU BHP. MK dalam putusannya poin 3.38 menyatakan bahwa pengelolaan dana secara mandiri dan prinsip nirlaba- tidak secara otomatis menjadikan pendidikan murah bagi peserta didik atau terjangkau oleh masyarakat. Prinsip otonomi pengelolaan perguruan tinggi baik untuk kegiatan akademik maupun non akademik, terutama yang disinyalir masih sama dengan BHP adalah pasal 66 ayat 3 huruf E yang menyatakan PTN berbadan hukum memiliki wewenang yang salah satunya mendirikan “badan usaha” dan mengembangkan dana abadi. Karena badan usaha yang diharapkan memberikan pendapatan bagi PTN belum berjalan maka seperti yang ditakutkan banyak pihak maka yang menjadi sasaran adalah pungutan dari peserta didik (Kompas, 28 April, 2012). Kutipan berikut ini mengindikasikan apa yang dikhawatirkan Yura Pratama bahwa sumber pendapatan utama organisasi berasal dari mahasiswa juga terjadi di UNK.⁵

Sumber utama pendapatan fakultas kita dari mahasiswa Untuk kerjasama saat ini untuk kerjasama belum menghasilkan masih sebatas habis untuk biaya operasional...Misalkan Pemda minta penelitian untuk income generating, kerjasama sejak 2008 harapannya untuk itu... ada institusional fee sebesar 5% (Pembantu Dekan II Fakultas X).

Penambahan jumlah mahasiswa bahkan menjadi target UNK, seperti kutipan berikut ini:

⁴ RUU PT disahkan menjadi UU PT No12/2012

⁵ Data tersebut diambil pada tahun 2011, pada tahun 2012 UNK telah menerapkan Uang Kuliah Tunggal (UKT) yang relatif lebih terjangkau dibandingkan biaya pendidikan tahun 2011.

Sudah diproyeksi sejak awal...penambahan mahasiswa beranjak dari kecil menengah ke besar kan ukurannya jumlah mahasiswa 20.000... justru kita memperoleh momen yang pas dengan adanya BLU (Anggota SPI).

Bahkan menurut Dekan Fakultas X, bahwa fakultas diberi kebebasan untuk menentukan jumlah mahasiswa seperti ungkapannya, “yang sebenarnya kita diberi kebebasan untuk menentukan jumlah mahasiswa baru”.

Penelitian Laughlin *et al.*(1994) menunjukkan bahwa *NPM* pada organisasi pendidikan justru mengurangi kualitas pendidikan. Hal itu disebabkan oleh banyaknya tenaga pendidikan yang disibukkan oleh kegiatan administratif, selain jumlah jam mengajar yang terlalu banyak, karena jumlah mahasiswa yang terus meningkat. Seperti yang terjadi di Fakultas X UNK. Kegiatan-kegiatan seperti akreditasi, penjaminan mutu, pusat-pusat aktivitas seperti Pojok Bursa Efek Indonesia (BEI), Mini Bank Syariah, *creative center (CC)*, *tax center (TC)* yang semuanya dikelola oleh para dosen. Kegiatan di *center* tersebut sedikit banyak akan mengganggu tugas utama dosen. Kutipan berikut menggambarkan bagaimana pola BLU menjadikan dosen lebih banyak disibukkan kegiatan administrasi dibandingkan kegiatan akademik.

Kita jadi kurang pengembangan diri di bidang akademik, banyak waktu tersita untuk tugas-tugas tambahan... Iha sekarang paradigmanya terbalik yang tambahan malah jadi yang utama... yang utama kan harusnya mengajar, *Iha* saya ini tugas tambahannya ada penjaminan mutu, *tax center* dan pengelola jurnal...apalagi konsekuensi ekonominya juga tidak ada... dengan jam mengajar yang banyak kan juga kita kurang bisa berimprovisasi (*Pengelola Center*).

Ilustrasi di atas menurut Habermas (1987) bahwa ranah publik telah mengalami birokratisasi, seperti pernyataannya berikut ini:

The communicative practice of everyday life is one-sidedly rationalized into a specialist-utilitarian lifestyle; and this media-induced shift to purposive-rational action orientations calls forth the reaction of a hedonism freed from the pressures of rationality.

As the private sphere is undermined and eroded by the economic system, so is the public sphere by the administrative system (Habermas, 1987: 480).

Fenomena semakin besarnya jumlah mahasiswa di perguruan tinggi mengindikasikan terjadinya McDonaldisasi⁶ pendidikan tinggi atau *McUniversity* (Ritzer, 2006: 110). McDonaldisasi lebih menekankan pada *pertumbuhan, kuantifikasi*, dan keharusan memproduksi sebanyak-banyaknya (Nugroho, 2002). Hal tersebut berkaitan dengan praktik *NPM*. *NPM*, menjadikan perguruan tinggi cenderung memiliki jumlah mahasiswa yang besar, sehingga memengaruhi besarnya rasio dosen dengan mahasiswa (Haris, 1994). Salah satu contoh besaran rasio dosen dengan mahasiswa di Fakultas X adalah 1: 44.

Semakin besar jumlah mahasiswa berdampak pada kenaikan beban mengajar dosen, yang tentunya akan berpengaruh terhadap kualitas pembelajaran. Menurut Elfindri (Kompas, 2 April, 2013), memperbesar daya tampung PTN adalah sangat keliru karena berdampak pada penurunan kinerja akademis. Dosen disibukkan dengan jumlah jam mengajar yang panjang sehingga tidak sempat melakukan refleksi apalagi kontemplasi, dosen adalah buruh pabrik dengan keahlian mengajar (Nugroho, 2002: 17). Ngok dan Kwong (2003) juga mengungkap hal yang sama, bahwa perguruan tinggi di Hongkong memiliki jumlah mahasiswa yang besar, bahkan melalui kelas jarak jauh. Kelas jarak jauh melalui *E-learning* juga mulai dirintis di Fakultas X di UNK pada tahun 2012. Hal ini sebagai tindak lanjut dari Rencana Induk Pengembangan UNK 2011-2030 berikut ini:

⁶ McDonaldisasi adalah suatu proses yang merujuk pada prinsip-prinsip pengelolaan restoran cepat saji antara lain: efisiensi, kemampuan memperhitungkan, memprediksi, dan mengontrol dan penggunaan teknologi (Ritzer, 2006: 110).

Dengan makin meningkatnya kebutuhan untuk belajar sepanjang hayat bagi orang dewasa, banyak lembaga yang menyatakan bahwa dalam dekade mendatang akan mengakomodasi kebutuhan belajar siswa melalui model pendidikan jarak jauh dengan dukungan *e-Learning*. Layanan *e-Learning* akan tumbuh pada infrastruktur pendidikan tinggi untuk memberikan solusi kendala kapasitas *enrollment*. Belajar sepanjang hayat menjadi kebutuhan kompetitif. Memperhatikan kecenderungan-kecenderungan tersebut, orientasi masa depan UNK harus terarah pada lanskap kelembagaan yang lebih "*open space, open mind*" dan pengembangan model pendidikan berbasis teknologi yang dapat menjangkau semua lapisan masyarakat. Untuk memperluas jangkauan pendidikan, perluasan penggunaan *e-Learning* untuk pendidikan jarak jauh menjadi bagian penting dalam pengembangan lanskap kelembagaan UNK.

Kemajuan teknologi internet tidak dipungkiri memberikan manfaat bagi sivitas akademika dalam menjalankan aktivitasnya, misalnya efisiensi. Namun demikian, jika penggunaannya tidak dilakukan secara bijak, maka akan terjadi dehumanisasi dalam proses pembelajaran. Menurut Ritzer (2006: 42-43) bahwa universitas internet, yang menerapkan *e-learning*, menciptakan hubungan tidak manusiawi antara dosen dan mahasiswa. Karena sebagai sebuah situs internet, universitas semacam ini hanya merupakan sebuah arus informasi, yang mana mahasiswa dan dosen melakukan *logging on* dan *off*. Jika ini yang terjadi, maka interaksi mahasiswa dan dosen yang sangat bermakna, seperti dalam sistem pendidikan tradisional, tidak akan ditemui lagi. Inilah yang dikatakan Ritzer (2006; 42) bahwa universitas internet berada dalam kehampaan karena ketidakhadiran relatif dari hubungan interpersonal. Hilangnya hubungan interpersonal dalam sistem pendidikan tradisional dikatakan Habermas (1987) sebagai salah satu patologi sosial yaitu *loss of meaning* akibat kolonisasi sistem.

Kelas jarak jauh diharapkan mendukung UNK untuk memproduksi sebanyak-banyaknya lulusan (Nugroho, 2002). Kutipan berikut ini menggambarkan bagaimana UNK, sebagai korporasi berkeinginan untuk

memproduksi secara massal *e-Learning*, karena menjadi peluang untuk meraup jumlah “konsumen” yang lebih besar, dibandingkan dengan sistem pendidikan tradisional. “Produksi secara massal” memperlihatkan kesadaran UNK sebagai “pabrik”. Inilah yang dikatakan Habermas (1987) sebagai sistem kapitalis yang terus masuk dalam reproduksi simbolik *lifeworld*.

Salah satu produk UNK yang akan menjadi sangat kompetitif adalah pasar *e-Learning*. Prasarana pendidikan tinggi yang saat ini belum dapat mengakomodasi pertumbuhan penduduk usia sekolah dan *enrollment* secara lebih luas, membuat program pendidikan yang bersifat massal dan dapat menjangkau masyarakat yang lebih luas daripada sistem pendidikan tradisional sekarang adalah lebih penting (Rencana Induk dan Pengembangan UNK 2011-2030).

Semakin bertambahnya “konsumen” tentunya juga berpengaruh terhadap jumlah jam mengajar yang harus dilaksanakan oleh dosen. Jumlah jam mengajar yang semakin banyak direspon sebagian besar dosen sebagai sesuatu yang menyenangkan karena berkaitan dengan proporsi jumlah honorarium yang akan diterima. Semakin banyak mengajar, maka semakin besar pendapatan. Meskipun terdapat sebagian kecil yang masih secara ideal berfikir sebaliknya karena akan menurunkan kualitas, berikut salah satu komentar informan:

Saya dulu pernah dimintai data dari pusat. Ya saya laporkan semua baik *reg* maupun *nonreg* ya proporsinya kalo nggak salah 1:44 padahal yang ideal *kan* 1:20... *kalo* terlalu banyak kelas *kan* dosen kelelahan, idealisme agak kurang dan kurang improvisasi (Pembantu Dekan II).

Kutipan berikut ini mengindikasikan respon yang berbeda atas jumlah jam mengajar yang banyak, “kalo saya *sih ngajar* banyak saya anggap sebagai hiburan... tapi *kan* kadang ada juga *to* Bu orang yang *nggak* suka *ngajar* banyak”(Sekretaris Jurusan). Sementara Dosen Jurusan A berikut ini bereaksi berbeda atas jumlah jam mengajar yang banyak.

Semester ini Pak T itu *ngajarnya* 30 SKS lho Mbak... *yen aku wegah, wingi wae 18 rasane yo tetep akeh... pokoke ora penak yen ngajar akeh-akeh... lha terus yen mahasiswane akeh ngene ki piye?... wani piro?... [kalau aku tidak mau, kemarin saja 18 rasanya ya tetap banyak....pokoknya tidak enak jika mengajar banyak-banyak...lha terus kalau mahasiswanya banyak begini gimana? ...berani berapa?]* (Dosen A).

Ungkapan, "*lha terus yen mahasiswane akeh ngene ki piye?*"

menyiratkan ketidakberdayaan atas kondisi yang sudah ada akibat industrialisasi perguruan tinggi. Selanjutnya ungkapan "*wani piro?*" mengindikasikan bahwa pada akhirnya rasionalisasi ekonomi menjadi pertimbangan utama. Ini yang dikatakan Nugroho (2002) dengan otonomi kampus perguruan tinggi dipaksa melakukan industrialisasi, yang menimbulkan dilema.

Di satu sisi menghasilkan kelimpahruahan dan keuntungan material, namun di sisi lain...penurunan kualitas kehidupan...Menurut Max Weber industrialisasi yang menerapkan prinsip-prinsip rasionalisasi dan teknologisasi di berbagai bidang menghasilkan fenomena *disenchantment of the world*, yaitu suatu proses memudarnya pesona dunia karena segala sesuatu yang ada di bumi ini dapat dikalkulasi secara rasional. Akibatnya terjadi dehumanisasi (Nugroho, 2002: 10).

Menurut Habermas (1976) dalam artikel krisis legitimasinya, konsep *disenchantment* dari Max Weber tersebut, dikarenakan meningkatnya rasionalitas instrumental dalam kapitalisme lanjut. Rasionalitas instrumental mengarahkan tindakan instrumental, yang dinilai dengan istilah efisiensi dalam pencapaian tujuan. Menurut Habermas peningkatan rasionalitas instrumental meskipun memiliki efek negatif, tetapi juga berdampak positif yaitu menghilangkan budaya tidak efisien dan cara-cara yang tidak efektif. Bahkan mampu meningkatkan kesejahteraan, "harus diakui bahwa McDonaldisasi pendidikan tinggi memberikan dampak positif dalam peningkatan kesejahteraan orang-orang kampus...Perguruan tinggi dapat memperoleh kelimpahruahan material dari ledakan mahasiswa yang masuk dari berbagai jenjang" (Nugroho, 2002:16). Kutipan berikut menceritakan hal yang sama.

Dampaknya jelas ada Bu. Kita jadi banyak aktivitas yang dibiayai PNBPN seperti penelitian, pengabdian, bahan ajar, yang jelas kita tambah penghasilan Bu... *ni* seperti ini [Pak W sambil menunjukkan sebuah amplop dan mengibas-ibaskannya] saya dapat 2 juta kemarin pengabdian masyarakat di Mojokerto....Yang jelas ada peningkatan kegiatan akademik"...Kayak saya kemarin Bu dapat penelitian 8,5 Juta bisa efisiensi 2 juta... kan lumayan... yang jelas ilkim akademik meningkat... kinerja dosen meningkat, disiplin meningkat karena kan dikejar *deadline*" (Sekretaris Jurusan).

Efek negatif dari rasionalisasi (Habermas, 1987) dan McDonaldisasi (Ritzer, 1996) adalah *loss of meaning*. Menurut Nugroho (2002) McDonaldisasi pendidikan pada awalnya memang bermula dari sesuatu yang rasional, yaitu otonomi kampus, namun berakhir dengan irasionalitas, yaitu dehumanisasi, penurunan kualitas pendidikan tinggi, dan komersialisasi pendidikan tinggi yang hanya berorientasi pada pengerukan keuntungan semata. Rasionalisasi inilah yang oleh Habermas (1987) disebut sebagai kolonisasi *lifeworld*, yaitu ketika komunikasi tidak berdasarkan pada *lifeworld* melainkan diarahkan oleh rasional instrumental dari sistem.

Seharusnya lembaga pendidikan tinggi lebih berdasarkan pada tindakan komunikatif yang berdasarkan pada *lifeworld*. Dalam tindakan komunikatif bahasa menjadi media asli untuk mencapai kesepemahaman. Namun dengan semakin kompleksnya subsistem tindakan rasional bertujuan, tindakan dikoordinasikan melalui *steering media* seperti uang dan kekuasaan (Habermas, 1987: 421). Korporatisasi pendidikan tinggi yang dimediasi uang dan kekuasaan mendorong tindakan rasionalitas instrumental yang mengarah pada kolonisasi *lifeworld*. Mediasi dunia kehidupan mengambil bentuk kolonisasi ketika mekanisme sistemik menindas bentuk-bentuk integrasi sosial, sehingga reproduksi simbolis dunia kehidupan berada dalam bahaya (Habermas, 1987: 267).

Rasionalisasi mengancam dunia kehidupan dan menimbulkan patologi sosial. Patologi masyarakat modern diantaranya adalah kegagalan sistem budaya untuk menghasilkan makna yang memadai, dan dia kehilangan panduan norma atau nilai dalam masyarakat, dan masalah-masalah psikologi dalam tingkatan individu dan perkembangan kepribadian (Habermas, 1987: 143). Dalam konteks perguruan tinggi, menurut Davis (2010), penerapan *NPM* akan menyebabkan *a cultural tradition loses* atau hilangnya tradisi budaya perguruan tinggi, yang digantikan oleh budaya korporasi, melalui identitas UNK sebagai BLU.

5.2 Korporatisasi: *Income Generating* dan Permasalahannya

NPM merupakan bentuk korporatisasi lembaga sektor publik yang mendasarkan pada skenario neoliberalisme yang menghendaki pengurangan peran negara dan menyerahkannya pada swasta (Marobela, 2008). Menurut Savas (Newberry, 2003), tujuan utama *NPM* adalah privatisasi. Namun demikian, jika privatisasi bukan merupakan pertimbangan yang dapat dilakukan, maka komersialisasi melalui *pseudo market* harus diperkenalkan sebagai satu alternatif terbaik (Minogue, 2000). Fenomena korporatisasi pendidikan tinggi berawal dari modus rasionalisasi ekonomi yang berorientasi pada *pseudo market* (Nagy dan Robb, 2008). Pola Pengelolaan Keuangan (PPK) BLU sejalan dengan ide *pseudo market* tersebut, seperti kutipan berikut:

Bidang layanan umum yang diselenggarakan oleh instansi dengan PPK-BLU meliputi kegiatan pemerintah yang bersifat operasional dalam menyelenggarakan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik (*quasi public goods*) [Ayat (2) PP No 23/2005].

Penjelasan umum PP No 23 tahun 2005 tentang BLU menyatakan bahwa BLU diselenggarakan dengan alasan bahwa pendanaan pemerintah

semakin terbatas dan mewirauahakan pemerintah (*enterpreunering the government*) dianggap memberi arah tepat bagi keuangan sektor publik. Sebagai konsekuensi dari penjelasan tersebut maka PTN BLU akan mencari alternatif pendapatan dengan konsep sebagai wirausaha pemerintah. Fenomena seperti ini tidak hanya di Indonesia, tetapi juga beberapa perguruan tinggi negeri di Inggris dan Australia yang menerapkan *NPM*. Mereka didorong untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan organisasi dengan konsep wirausaha dan korporasi (Iling, 2002). Pernyataan Rektor UNK menggambarkan UNK mengarah pada perilaku wirausaha, seperti ungkapannya, “UNK akan menjadi Badan Layanan Umum (BLU) yang boleh berbisnis, sehingga tidak tergantung lagi pada pemerintah”.

“Boleh berbisnis” dalam rangka mencari pendapatan menjadi semangat baru dalam pengelolaan keuangan universitas. Sebagai contoh, universitas memiliki sebuah gedung serba guna yang bisa dimanfaatkan masyarakat umum. Pernyataan “*ono jadwale manten ngalah*” menggambarkan bagaimana “mencari pendapatan” yang dapat dikompromikan dengan kegiatan akademik, berikut ini kutipannya.

Sistem dan mekanisme pemanfaatan aset sebagai *income generating* unit masih dalam tahap penataan regulasinya. Ini agak rumit siapa yang *ngelola*, di luar pegawai UNK, kalau di luar UNK, bentuk statusnya apa? Gaji mereka *gimana*? *Dadi mbuanyol saiki jenenge gedung nggone* UNK untuk akademik, tapi karena *ono jadwale manten ngalah* UNK,*iki sek* dalam tahap peninjauan. Ini *kan* belum menggambarkan pengelolaan yang baik (Anggota SPI).

NPM memaksa perguruan tinggi untuk mendapatkan modal secara mandiri dengan mencari berbagai macam alternatif untuk *income generating* (Deem, 1998; Boyce, 2002). *NPM* pada perguruan tinggi memperlakukan unit-

unit organisasi menjadi pusat *income generating* (Haris, 1994). Meskipun secara normatif bahwa unit usaha yang didirikan universitas digunakan untuk membiayai operasional organisasi, namun pada kenyataannya sumber pendapatan Universitas sebagian besar berasal dari mahasiswa, seperti yang dijelaskan sebelumnya. Beberapa kutipan berikut menjelaskan bagaimana UNK berupaya untuk mendapatkan sumber alternatif bagi *income generating* lembaga.

UNK diberikan kewenangan untuk menggali dan menggunakan sumber daya keuangan yang bersumber dari layanan. Diantara kewenangan itu adalah keleluasaan dalam melakukan pinjaman keuangan dan kerjasama dengan pihak ketiga, yang hasilnya dikelola secara mandiri.

Penggalian sumber dana secara mandiri juga dibenarkan oleh Pembantu Rektor II, seperti kutipan berikut ini:

Ada yang bisa digali dengan adanya BLU, khususnya dalam mencari sumber pendapatan yang baruSemua PT yang BLU itu ya mikirnya sama yaitu ada satu bagian yang mengembangkan potensi dalam menghasilkan sumber dana alternatif... dikelola dengan model-model yang profesional manajemennya yang itu juga diaudit (Pembantu Rektor II).

Penggalian sumber dana diantaranya dilakukan rintisan badan usaha strategis di UNK, seperti kutipan berikut ini:

Terbukanya kesempatan UNK dalam pengelolaan universitas secara mandiri membuka peluang untuk mengembangkan institusi dalam cakupan yang lebih luas. Pengoptimalan unit-unit kerja dengan segala aset yang dimiliki merupakan hal yang mutlak dilakukan. Hal ini dilakukan dengan langkah-langkah penguatan pengelolaan aset beserta sumber dayanya sebagai *income generating*. Langkah penguatan dilakukan melalui pemantapan sistem administrasi barang milik negara (SABMN) dan upaya peningkatan kompetensi staf PPU dalam mencatat dan melaporkan seluruh Barang Milik Negara (BMN). Disamping itu perlu dilakukan perintisan pengembangan badan-badan usaha strategis (Lampiran Peraturan Rektor No 2/ 2011).

Penggalian sumber dana dari kerjasama di Fakultas X belum menghasilkan pendapatan seperti yang diharapkan, berikut ini kutipannya:

Saat ini untuk kerjasama belum menghasilkan masih sebatas habis untuk biaya operasional...Misalkan Pemda minta penelitian untuk *income generating*, kerjasama sejak 2008 harapannya untuk itu... ada *institutional fee* sebesar 5% (Pembantu Dekan II).

Bahkan untuk pusat-pusat pendapatan yang telah dibentuk belum menghasilkan pendapatan yang memadai, seperti kutipan berikut:

Untuk sementara ini unit-unit seperti *creative center*, pojok BEI dan *tax center*, lab. perbankan syariah, memang belum menghasilkan pendapatan... namun ke depan direncanakan bisa mendatangkan penghasilan... untuk Pojok BEI saat ini masih untuk edukasi... nanti akan dibuka untuk umum dan akan ada transaksi riil...untuk *creative center* saat ini menangani 2 aktivitas... yang pertama menyalurkan bakat dan minat dan perintisan inkubator yang kedua pelatihan-pelatihan bisnis seperti mini market itu ya harapannya kalo berhasil *kan* mendatangkan pendapatan ya nanti *kan* masuk PNBPN ya nanti *sharing* dengan fakultas (Pembantu Dekan I).

Pernyataan Pembantu Dekan I tersebut ditanggapi sama oleh Dekan bahwa, “beberapa unit *center* yang dimiliki saat ini belum sampai pada tingkat menghasilkan pendapatan yang signifikan bagi fakultas”.

Meskipun penggalan dana dari masyarakat masih belum optimal, untuk mengendalikan *income generating*, UNK menerapkan kebijakan satu pintu yang disebut *one gate policy*. Kebijakan tersebut merupakan kebijakan pemerintah pusat untuk mengatasi “rekening liar”. Kebijakan ini, merupakan salah satu elemen *NPM*, yaitu “*more emphasis on visible hands-on top management*” (Hood, 1995: 96). *One gate policy* menurut pimpinan universitas bertujuan untuk efisiensi dan transparansi anggaran. Namun, kebijakan ini dianggap beberapa pihak menyulitkan, yang terkadang mendorong aktor untuk melakukan sesuatu yang ‘tidak sebenarnya’ demi cairnya anggaran, seperti kutipan “ya akhirnya *ngikuti* regulasi buat TOR seolah-olah ada kegiatan biar uang bisa cair”. Berikut kutipan yang lebih lengkap.

Jadi rektor itu *the whole policy maker*, dan turun pada tataran dekan, pembantu dekan...sistemnya jelas, dengan sistem

tergambar akuntabilitasnya. Bagi saya sistem itu harus dipahami bersama dan diikuti dengan kesetiaan, sampai tindak lanjut sistem yang sangat professional ...Pada tataran universitas itu ada *one gate policy*... uang masuk...uang keluar harus melalui rekening rektor...orientasinya adalah penggunaan anggaran yang sesuai dengan regulasi dan prinsip-prinsip efisiensi dan efektifitas (Rektor).

Persepsi yang sama juga dikemukakan Pembantu Rektor II, “makna *one gate* sistem maknanya tadi arahnya juga efisiensi, transparansi anggaran, unit tahu *oh* uangnya yang dipakai *segin*”. Ketika peneliti menanyakan lebih jauh mengenai kebijakan *one gate* kepada staf perencanaan, berikut ini kutipannya:

Untuk kebijakan *one gate system* itu instruksi dari pusat karena banyaknya rekening liar... tapi sebenarnya pelaksanaannya sangat sulit...Salah satunya kesulitan akun ya tadi misalkan UNK punya sekolah Laboratorium yang dikelola swasta. Ada permasalahan ketika BPK datang karena sekolah tersebut menggunakan asset UNK... *kalo* dikelola UNK sekolah *bengok-bengok* ... sekolah jelas nggak mau misalkan kalo pengadaan barang sekolah, *Hr nggak ono*... beli komputer misalnya kalo lewat tender *mundake akeh* tambah *ora efisien*... *nggak* efisien *duwit* maupun waktu... kalo biasanya beli 10 juta bisa naik sampai 13 juta... ya kadang saya di kelas bilang sama mahasiswa kok pola Negara nggak efisien karena aku terlibat langsung kok dipelihara... *contone* Bu aku pernah mengeluarkan dana 90 juta, dana sudah dikeluarkan...kegiatan *wis jalan gak diijoli* karena akun-akunnya nggak bisa... ya akhirnya *ngikuti* regulasi buat TOR seolah-olah ada kegiatan biar uang bisa cair (Staf Perencanaan).

Secara normatif kebijakan *one gate policy* adalah untuk tujuan efisiensi, namun dalam praktiknya terdapat beberapa kesulitan seperti yang dinyatakan oleh staf perencanaan tersebut. Efisiensi yang ingin dicapai dalam kebijakan satu pintu menjadi ambigu ketika pembelian dengan melalui tender justru menimbulkan inefisiensi. Seperti ungkapan “*lewat tender mundake akeh tambah ora efisien*... *nggak* efisien *duwit* maupun waktu... *kalo* biasanya beli 10 juta bisa naik sampai 13 juta... ya kadang saya di kelas bilang sama mahasiswa *kok* pola Negara *nggak* efisien karena aku terlibat langsung, *kok* dipelihara”. Pemeliharaan sistem yang tidak efisien oleh aktor-aktor organisasi menunjukkan

bahwa mereka punya banyak kepentingan. Kepentingan mereka terselamatkan, terjamin, dan terlegitimasi oleh regulasi.

Ketidakefisienan yang terlegitimasi regulasi lainnya adalah “surat tugas”. Surat tugas bermakna “bagi-bagi rejeki atau pemerataan” seperti ungkapan, “banyak yang diopeni”, ‘potong kepanitiaan” dan “*lha pasti kan ada pelindung, penasehat kek... yang pasti nama pimpinan ada... Lha untuk itu semua kan perlu fee*”. Konsekuensi dari surat tugas kepanitiaan adalah adanya pemberian kompensasi rupiah bagi nama-nama yang tertera dalam surat tugas tersebut. Bahkan menurut salah satu anggota SPI, surat tugas sudah dibuat jauh lebih awal sebelum kegiatan dilaksanakan. Habermas (1976) menyatakan sistem administrasi akan membuat simbol seperti juridifikasi untuk menjamin sistem sosial menerima dan mengikuti kebijakan yang diambil oleh sistem. Dalam konteks ini, surat tugas kepanitiaan sebagai bentuk juridifikasi yang mampu melegitimasi. Habermas menjelaskan masalah juridifikasi dengan kalimat berikut:

Juridification according to whether they are linked to antecedent institution of the life world and juridically superimposed on socially integrated areas of action, or whether they merely increase the density of legal relationships that are constitutive of systematically integrated areas of action. Here, the question of appropriate mode of legitimation (Habermas, 1987: 366).

Bentuk yuridifikasi di UNK melalui surat tugas seperti pernyataan berikut ini:

Saat kita buat itu *kan* sebenarnya panitianya banyak to Bu... yang dapat HR *kan* yang tanda tangan seperti saya ini... padahal *kan* banyak yang harus *diopeni*... makanya kemudian dibuat surat tugas untuk keperluan tersebut...pak Rektor yang buat surat tersebut (Bagian Perlengkapan).

Sementara perilaku “manipulatif” terlihat dalam ungkapan berikut ini:

Ya 450. Terus perinciane iso tetap 450 yo ikulah pinter-pintere ngakali..iki wae isik untung masuk ke lembagaku, nak iki lewat universitas, potong fee lembaga, potong kepanitiaan ini itu,

operasional dll. Iku olehku cuma 5 juta he.he .gak sumbut. Nak ndelok ongone..paling ndak olehe 10 munggah la..halah...akhire wegah kabeh (Staf Bagian Perencanaan).

Adapun inefisiensi yang terjadi di UNK diungkapkan informan berikut ini:

Saiki aku ngerti Mbak ngopo kok one gate system... soale kalo pengadaan barang sekian juta itu harus tender...lha kan ternyata ada tim tender di pusat atau yang lebih dikenal dengan Satgas... lha pasti kan ada pelindung, penasehat kek... yang pasti nama pimpinan ada...Lha untuk itu semua kan perlu fee... maka pantes wae seperti harga di tender lebih besar dari harga wajarnya (Anggota SPI).

Dengan temuan tersebut, efisiensi yang ingin dicapai dalam *one gate policy* ternyata hanya retorika belaka. Sehingga benar apa yang dinyatakan Cheung (1996), klaim efisiensi dalam *NPM* hanya sebagai alat legitimasi untuk memberikan daya tarik perubahan organisasi. Kebijakan *one gate policy* disikapi berbeda antara birokrat dan dosen, yang kebetulan menjadi penanggungjawab pusat-pusat *income generating*. Birokrat cenderung menyetujui bahwa kebijakan tersebut sebagai retorika bentuk pengendalian yang lebih baik, seperti pernyataan “bagus untuk pengendalian” dan “memudahkan pengawasan”. Seperti pendapat Bagian Dana Masyarakat, “ya sekarang semua dana yang masuk melalui rekening rektor, saya rasa bagus untuk pengendalian lebih terpusat”. Kecenderungan birokrat struktural menyetujui *one gate policy* karena memiliki tanggungjawab atas pengelolaan dana. Pendapat ini sama dengan apa yang diungkapkan informan berikut ini:

Ya memudahkan pengawasan lebih enak Bu dengan *one gate system*, kalo dulu temuan banyak rekening-rekening, dengan sistem sekarang lebih mudah meskipun kadang agak sedikit lambat (Pemegang Uang Muka Kerja).

Sebagian dosen menganggap kebijakan tersebut menyulitkan, “jadi masuknya gampang keluarnya susah” dan yang lebih penting kompensasi yang diterima pihak yang mendapatkan ‘proyek kerjasama’ disesuaikan tarif SBU. Menurut mereka tarif tidak realistis dan lebih bersifat eksploitatif, seperti kutipan

"*kene dadi babune wong pusat*" dan "pemerintah ingin efisien ya, dalam arti misalnya dengan biaya sekecil-kecilnya dengan hasil sebesar-besarnya *yo iku* namanya *ngrampok* itu". Ketidakefahaman dalam menyikapi *one gate policy* ini dapat dikatakan sebagai distorsi komunikasi (Habermas, 1984). Masalah distorsi ini yang perlu mendapatkan perhatian, sehingga praktik selanjutnya menjadi lebih baik. Berikut kutipan selengkapnya dari pernyataan informan.

Ya bisa tapi buat apa pak nanti ya harus disetor ke universitas. Kalau sudah disetor ya *ngambilnya* kembali susah. Susahnya karena *nggak* ada bukti yang jelas kita setor berapa ke universitas. Jadi masuknya gampang keluarnya susah. Disamping itu, kita *wegah* susah payah dengan kerumitan itu sementara kita ini hanya sifatnya tugas tambahan. Sebenarnya kita berhak untuk menolak tugas itu, tapi kalau dipegang orang lain lagi malah khawatir *nggak* jalan. Repotnya lagi berapa pun kita menghasilkan pendapatan, ya yang kita terima *reward*-nya sesuai tarif SBU karena kita kan PNS*Tax Center* sebagai *income generating* ya jalan, kita lebih pada tujuan edukasi, kalo maunya pimpinan *yen income generating* itu hanya retorika, kalo seluruh kerjasama masuk rekening *rektor*, nanti turunnya standar semua, padahal misalkan kita mendapatkan dana 40 juta, pokoknya *nggak* adil" saya dengar birokrasi di pusat tiap minggu ada insentif" (Pengelola Center).

Keengganan untuk melakukan kerjasama yang mendatangkan pendapatan juga diungkapkan informan berikut ini:

Lha gawe opo pak, kene sing kerjo koq. Nanti kalau disetor, kita diberi honor dan transport kecil sekali, berangkat disuruh naik bis malahan nanti. *Kene dadi babune wong-wong pusat.* *Yo karepa wong pusat* kita ini sebagai sumber pendapatan mereka ... Kita sebagai PNS kan iya, kita pekerjaan kita kan sebagai dosen mengajar, kalau ini kan kerja sampingan. Pekerjaan utama kita kan dosen mengajar, penelitian dan pengabdian masyarakat, kalau ini kan di luar bidang tugas utama. Artinya meskipun itu sampingan ya paling tidak harus realistis (Pengelola Center).

Hal yang sama diungkapkan oleh informan berikut ini:

Gimana kita-kita panitia itu mau kerja betul, dituntut baik dan teliti kalau dihargai 300 ribu. Dan itu adalah pekerjaan dibuat diluar dari kegiatan utama dari dosen. Yang seharusnya misalnya kalau pemerintah ingin efisien ya, dalam arti misalnya dengan biaya sekecil-kecilnya dengan hasil sebesar-besarnya

yo iku namanya *ngrampok* itu..kan betul kan..*nggak* bisa (Dosen).

Pernyataan berikut ini juga menggambarkan keengganan melakukan kerjasama, karena harus melalui lembaga.

Sebenarnya dengan adanya *unit income generating* itu seolah-olah diijinkan atas nama lembaga .. *he goleko duwit. Cuma gini lho ogah-ogahanane wong-wong* kerjasama seperti itu akhirnya kan harus masuk ke lembaga sehingga *wong-wong ya kayak A barang iku ya. Pak F iku lho saiki ngono, lapo pak ngoyo-ngoyo. Oleho ya disedot mrana, awak sara kabeh..gak sumbut, ya masiha gak niat ngono, tapi ya gak sepadan.* Karena misalkan oleh 750, kalau lemlit dari pemerintah daerah kan, kan sudah dipotong *sana disik (pemda)*. Saya pernah dapat 450 juta nilai MOU ne, *duwite mudun ya wutuh. Tapi kon ngirim balik nang deke, dudu rekening lembaga tapi rekening wonge 30% dari total kontrak* (Dosen).

Beberapa pernyataan di atas menggambarkan bagaimana dosen telah menjadi *academic labour* (Tinker, 2002). *Academic labour* dapat dikatakan sebagai “korban” dari kolonisasi dunia kehidupan pendidikan tinggi. Kolonisasi menyebabkan akademisi menjadi ter-reifikasi⁷, melalui sarana moneter dan birokrasi. Eksploitasi oleh sistem administrasi mengakibatkan konsekuensi negatif yaitu “*a cultural tradition loses*” (Habermas, 1976). Peran tradisional akademisi yang memiliki “kebebasan” pengembangan ilmu maupun peran kritisnya dalam masyarakat telah tercerabut. Seperti kutipan berikut ini:

⁷ Proses Reifikasi adalah “*pressure towards the redefinition of everyday life situations.*” *This redefinition occurs first in relation to the individual citizen, who is induced to define his public existence increasingly in terms of strategic-rational, acquisitive relationships to bureaucracies* (Edghar, 2006:152). Efek reifikasi membuat buruh menjadi komoditas, karena perceraian antara buruh dengan kepribadiannya, metamorfosisnya menjadi benda yang dijual ke pasar (Habermas, 1987: 439). Dalam konteks penelitian ini dosen juga bagaikan buruh yang berkontribusi atas nilai tambah dalam proses produksi pendidikan.

The model case for colonization of the lifeworld that is behind reification phenomena in advance capitalist societies. It sets in when the destruction of traditional forms of life can no longer be offset by more effectively fulfilling the function of society as a whole. The functional ties of money and power media ...form of life get split off...of lifeworld....through the monetary...and bureaucratization (Habermas, 1987: 322).

Reifikasi ataupun kolonisasi pendidikan tinggi semakin menjauhkan UNK dari *lifeworld*-nya. Seperti kutipan “berapapun kita menghasilkan pendapatan, ya yang kita terima *reward*-nya sesuai tarif SBU”, “*Oleho ya disedot mrana, awak sara kabeh..gak sumbut, ya masiha gak niat ngono, tapi ya gak sepadan*”, “*Gimana kita-kita panitia itu mau kerja betul, dituntut baik dan teliti kalau dihargai 300*”, menunjukkan bagaimana sistem telah mendorong aktor untuk selalu berpikir dan bertindak berdasarkan rasionalitas ekonomi. Media uang telah mengendalikan *lifeworld* yang bebas nilai dan norma.

Modern societies attain a level of system differentiation at which increasingly autonomous organizations are connected with one another via delinguistified media of communication: these systemic mechanisms – for example, money – steer a social intercourse that has been largely disconnected from norms and values, above all in these subsystems of purposive rational economic and administrative action that, on Weber’s diagnosis, have become independent of their moral-political foundations (Habermas, 1987: 154).

Menurut Habermas (1987:1) rasionalisasi masyarakat dikatakan sebagai reifikasi kesadaran. Pembentukan pusat-pusat pertanggungjawaban, sebagai bagian dari *NPM* (Edwards *et al.*, 1999), sebagai bentuk reifikasi kesadaran yang mendorong terjadinya patologi sosial. Kutipan berikut ini sebagai contoh bahwa anggota organisasi telah mengalami psikopatologi dan sudah terkolonisasi budaya korporasi. Mereka memandang UNK sebagai korporasi, seperti ungkapan Bagian Akuntansi, “kita bicara pusat-pusat pertanggungjawaban...pusat pendapatan bisa fakultas-fakultas, biro pusat biaya, LP3 dan Lemlit pusat pendapatan”. Kesadaran untuk berfikir rasional ekonomis

juga terlihat ungkapan Pengelola Pojok BEI, “unit ini *kan* sebenarnya bisa dijadikan *profit center* to Bu, uangnya bisa untuk *tembel-tembel* kegiatan”.

Menurut Habermas (1987) media seperti uang mengodekan sikap rasional bertujuan yang menerobos komunikasi yang berorientasi pada konsensus. Habermas memandang kekuatan uang, sebagai *steering media*, sangat besar kemampuannya untuk melepaskan diri dari *lifeworld*. Komunikasi menjadi terdelinguistifikasi, mekanisme sistem mengendalikan hubungan sosial melalui subsistem tindakan ekonomis (Habermas, 1987: 209). Hal ini dikatakan Habermas bahwa tindakan organisasi lebih dikendalikan oleh uang. Kutipan berikut ini mengindikasikan hal tersebut:

Prioritas pengembangan mengarah pada dihasilkannya karya penelitian yang unggul dalam bidang pendidikan, sains, teknologi, bahasa, dan seni yang mampu menjadi sektor pemandu bagi masyarakat; terbudayakannya *output* penelitian dan meningkatnya efektivitas dan efisiensi sistem informasi penelitian. Untuk itu diperlukan pemberian penghargaan dalam bentuk **finansial** bagi dosen yang produktif, menghasilkan karya penelitian berkualitas, atau *output* penelitian yang bertaraf nasional dan internasional (Rencana Induk Pengembangan UNK 2011-2030, cetak tebal dari penulis).

5.3 Korporatisasi Menimbulkan Patologi Sosial

Korporatisasi memungkinkan UNK untuk mengembangkan *income generating*, telah mendorong patologi sosial atau kolonisasi internal. Korporatisasi yang berbasis rasionalitas instrumental membahayakan reproduksi *lifeworld*. Tindakan komunikatif yang mendasarkan pada *lifeworld* mengalami krisis manakala *lifeworld* dirasionalisasi secara terus menerus, sehingga menimbulkan patologi sosial berupa kolonisasi internal, berikut kutipannya:

Lifeworld yang dirasionalkan secara terus menerus terpisah dan dibuat tergantung kepada wilayah tindakan yang semakin kompleks, dan diorganisasi secara formal seperti ekonomi dan administrasi negara. Ketergantungan ini berasal dari mediatisasi dunia kehidupan oleh imperatif-imperatif sistem yang membentuk patologi sosial berupa kolonisasi internal, yaitu ketika terjadi ketimpangan krisis sistem (Habermas, 1987: 415).

Gangguan reproduksi kebudayaan dalam struktur kebudayaan mengakibatkan hilangnya makna. Gangguan integritas sosial dalam struktur masyarakat menimbulkan anomie. Gangguan sosialisasi dalam pribadi menimbulkan psikopatologi (lihat Gambar 5.1). Sebelum membahas bagaimana rasionalisasi menimbulkan patologi sosial? saya paparkan terlebih dahulu mengenai komponen struktural *lifeworld* dan gangguan-gangguan yang terjadi dalam reproduksi kultural, integrasi sosial dan sosialisasi. *Lifeworld* yaitu kebudayaan, masyarakat dan pribadi-pribadi yang terkait dengan proses reproduksi kultural, integrasi sosial dan sosialisasi. Kebudayaan untuk mewakili stok pengetahuan yang darinya partisipan komunikasi membekali diri mereka tentang sesuatu di dunia ini. Masyarakat adalah tatanan yang terlegitimasi, tempat para partisipan menyatukan keanggotaan mereka dalam kelompok sosial sehingga terciptalah solidaritas, sedangkan kepribadian adalah kompetensi yang menjadikan subjek mampu berbicara dan bertindak sehingga dapat berada pada posisi ambil bagian dalam proses pencapaian pemahaman dan dengan itu bisa menyatakan identitasnya sendiri (Habermas, 1987: 189).

Lifeworld dinyatakan Habermas sebagai konteks tindakan komunikatif dan kesadaran kolektif. Tindakan komunikatif dengan pemahaman timbal balik menransmisikan dan memperbarui pengetahuan kultural. Kesadaran kolektif mendorong koordinasi tindakan yang menciptakan integritas sosial dan membentuk solidaritas, dari sisi sosialisasi akan membentuk identitas pribadi.

Struktur simbolis direproduksi melalui pengetahuan yang valid, stabilisasi solidaritas kelompok, dan sosialisasi aktor yang bertanggungjawab (Habermas, 1987:188). Dengan demikian, tindakan komunikatif tidak hanya proses reproduksi kultural, pada saat yang sama tindakan komunikatif adalah proses integrasi sosial dan sosialisasi. Sehingga rasionalisasi dari ketiga struktur *lifeworld* yaitu budaya, masyarakat dan kepribadian akan mengganggu reproduksi kultural, integrasi sosial, dan sosialisasi.

Gambar 5.1.
Wujud Krisis Ketika Proses Reproduksi Terganggu (Patologi Sosial)

Gangguan pada Wilayah	Komponen Struktural		
	Kebudayaan	Masyarakat	Pribadi
Reproduksi cultural	Hilangnya makna	Hilangnya legitimasi	Krisis dalam orientasi dan pendidikan
Integrasi sosial	Goyahnya identitas kolektif	Anomi	Keterasingan
Sosialisasi	Runtuhnya tradisi	Hilangnya motivasi	Psikopatologi

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 195)

Menurut Habermas, rasionalisasi kebudayaan berada dalam pengetahuan modern, rasionalisasi kepribadian berupa etika, serta rasionalisasi masyarakat berupa modernisasi. Rasionalisasi kebudayaan, menurut Habermas dapat dilihat dalam ilmu pengetahuan modern, termasuk ilmu manajemen (*NPM*) dan akuntansi, yang didasarkan pada prinsip universal. Sedangkan pada taraf rasionalisasi kepribadian dapat dilihat dalam cara hidup maupun etika Protestan (dalam bahasa Weber). Rasionalisasi kebudayaan mengandung unsur kognitif, sementara rasionalisasi pada taraf kepribadian mengandung rasionalisasi nilai yang mendasarkan pada moral praktis dan etis, sehingga rasionalisasi kebudayaan dan kepribadian bersifat teoritis dan praktis. Modernisasi menurut Habermas sebagai rasionalisasi kemasyarakatan, yang

membentuk struktur-struktur kesadaran modern yang berwujud masyarakat kapitalis dan negara modern (Hardiman, 2009).

Rasionalisasi kebudayaan yang terdapat dalam pengetahuan modern mendasarkan pada rasionalitas bertujuan, sehingga ilmu pengetahuan sarat dengan kepentingan. Rasionalitas bertujuan dalam ilmu pengetahuan mengganggu reproduksi budaya yang mengakibatkan hilangnya makna. Hubungan dalam masyarakat kapitalis juga berdasarkan pada rasionalitas bertujuan. Hubungan masyarakat ini pada awalnya dipandu oleh etika (Protestan) lama kelamaan terkikis dan digantikan dengan etika utilitarianisme (Habermas, 1987: 317). Pada akhirnya rasionalisasi masyarakat akan menghancurkan dirinya, sehingga menimbulkan hilangnya legitimasi negara dan masyarakat kapitalis dalam struktur masyarakat. Dampak selanjutnya dalam reproduksi kultural pada struktur pribadi berupa krisis dalam orientasi dan pendidikan (lihat Gambar 5.1).

Gangguan integrasi sosial terjadi dalam struktur kebudayaan berupa goyahnya identitas kolektif, dalam struktur masyarakat berupa anomie, dan dari struktur kepribadian berupa keterasingan. Tidak seperti masyarakat tradisional, di mana sistem ekonomi bergantung pada sistem integrasi sosial, dalam masyarakat kapitalis sistem ekonomi melegitimasi dirinya sendiri dan mengambil alih ikatan-ikatan sosiokultural untuk integrasi sosial, sehingga menggoyahkan identitas kolektif. Masyarakat kapitalis dengan diferensiasi sistem pasarnya telah merusak solidaritas tradisional dan mendorong terjadinya anomie, dengan munculnya norma baru yang seolah-olah norma terjadi melalui hukum alam. *Anomie* terjadi ketika ada keterputusan hubungan norma kultural dan tujuan dengan kapasitas yang terstruktur secara sosial dari anggota kelompok untuk bertindak sesuai dengan nilai kultural (Ritzer dan Goodman, 2004: 149). *Anomie*

pada tingkat pribadi akan menimbulkan keterasingan individu dari norma kelompok masyarakatnya (gambar 5.1).

Gangguan sosialisasi berupa runtuhnya tradisi, hilangnya motivasi dan psikopatologi. Sosialisasi seharusnya berlangsung secara intersubjektif untuk mencapai konsensus sesuai norma atau tradisi, namun dalam masyarakat kapitalis, sosialisasi mengacu pada keputusan oleh pengambil keputusan tanpa konsensus. Pada taraf inilah yang dikatakan sebagai runtuhnya tradisi dalam struktur kebudayaan. Selanjutnya penerimaan keputusan tanpa konsensus akan menyebabkan kesenjangan antara motivasi dan norma. Akhirnya kesenjangan itu akan menghilangkan motivasi pada struktur masyarakat. Hilangnya motivasi dalam struktur masyarakat akan berdampak pada sistem kepribadian, yang tidak memperoleh keutuhan untuk menjaga identitasnya, sehingga menimbulkan psikopatologi (Gambar 5.1).

Rasionalisasi kebudayaan yang terdapat dalam pengetahuan modern (termasuk *NPM*), menjadi pengetahuan yang sarat nilai, karena mendasarkan rasionalitas bertujuan. Ada kepentingan kapitalis dibalik korporatisasi perguruan tinggi melalui *NPM*. Hilangnya makna atau *loss meaning* karena korporatisasi di UNK antara lain kecenderungan McDonaldisasi pendidikan melalui kooptasi budaya korporasi (Gambar 5.2). Hal ini terlihat dari pengelolaan lembaga yang menekankan efisiensi dan produktivitas, marketisasi yang berujung semakin besarnya jumlah mahasiswa, dan perilaku wirausaha dalam mendapatkan *income generating*. McDonaldisasi mengakibatkan pudarnya pesona dunia (*disenchantment of the world*) pendidikan tinggi diganti dengan pemenuhan kebutuhan pasar, yang mengganggu peran kritis lembaga pendidikan tinggi bagi pembangunan masyarakat (Boyce, 2002). Pendidikan tinggi tidak lagi bertujuan pembebasan manusia seperti pendapat Plato. Menurut Plato tujuan pendidikan

adalah pembebasan dari belenggu ketidaktahuan dan ketidakbenaran, pendidikan yang membebaskan akan membentuk manusia yang utuh dengan keutamaan dan moralitas, yang berpijak pada kebajikan, kebaikan dan keadilan (Jalalludin dan Idi, 2009).

Relasi masyarakat akademisi yang telah terkorporatisasi, lebih banyak dituntun oleh rasionalitas bertujuan dengan etika utilitarian, dibandingkan dengan rasionalitas etika nilai tradisional perguruan tinggi. Secara jangka panjang pergeseran pijakan rasionalitas ini akan menghancurkan UNK, sehingga akan menimbulkan krisis legitimasi atas UNK. Sebagai pengandaian, krisis ini nantinya bahwa tidak terdapat perbedaan institusi perusahaan dan pendidikan. Yang membedakan keduanya hanyalah produk yang dihasilkan, institusi harus menyesuaikan kebutuhan pasar, jika institusi ingin tetap bisa bertahan hidup.

Rasionalisasi pada struktur kebudayaan dan masyarakat akan berpengaruh pada rasionalisasi dalam struktur pribadi. Gangguan reproduksi budaya di UNK terjadi, ketika pendidikan hanya bertujuan untuk mendapatkan pekerjaan (Gambar 5.2), seperti pernyataan **“Pembukaan program studi yang mempunyai prospek masa depan (peluang kerja yang bagus) harus menjadi prioritas”** (Lampiran Peraturan Rektor, 2011). Rasionalitas kognitif yang ada dalam pengetahuan yang disiapkan untuk pemenuhan dunia kerja semata, akan mengabaikan rasionalitas etika dan moral bahkan spriritual. Ketimpangan ini akan melahirkan pribadi yang tidak utuh. Untuk kembali pada tujuan pendidikan yang membebaskan, sehingga menjadi pribadi yang utuh, maka perlu menyandingkan antara rasionalitas kognitif (kecerdasan intelektual) dan rasionalitas etis spiritual (kecerdasan spiritual) dalam sistem pendidikan tinggi. Kecerdasan intelektual dan kecerdasan spiritual yang melekat pada individu akan menghasilkan individu yang profesional dan berhati mulia (Triyuwono,

2010). Inilah yang dinyatakan Habermas bahwa proyek modernitas yang belum selesai, Habermas tidak menghilangkan rasionalitas instrumental, tetapi menyeimbangkan dengan rasionalitas etis moral.

Integrasi sosial dalam struktur kebudayaan pendidikan tinggi yang sebelumnya didasarkan pada norma kolegal, mulai terkikis oleh budaya korporasi yang lebih berorientasi pada materi. BLU telah mengambil alih ikatan-ikatan kolegal dan menggantinya dalam ikatan sistem BLU. Sistem ini menggoyahkan identitas kolektif akademisi, sebagai dampak dari gangguan reproduksi kultural dalam struktur kebudayaan, yang berupa McDonaldisasi pendidikan tinggi (Gambar 5.2), sebagai bentuk dari hilangnya makna. Akademisi tidak dapat menolak industrialisasi pendidikan dan menjadikannya sebagai *academic labour* (Tinker, 2002), dengan keterampilan mengajar (Nugroho, 2002). Sebagai *academic labour* dituntut oleh sistem untuk memaksimalkan produktivitas, diantaranya dengan jumlah jam mengajar yang banyak.

Pengelolaan keuangan BLU mendorong terjadinya anomie dalam struktur masyarakat UNK yang bisa merusak solidaritas sosial. Norma baru sistem BLU memutuskan hubungan anggota kelompok untuk bertindak sesuai dengan kultur tradisional pendidikan tinggi yang sebelumnya. Sebagai akibat dari goyahnya identitas akademisi (Gambar 5.2). Masyarakat akademisi UNK yang sebelumnya lebih berkonsentrasi pada pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan, dengan pola BLU dibiasakan untuk berperilaku wirausaha dalam rangka meningkatkan *income generating* universitas, seperti dalam bentuk “kerjasama”, disamping sebagai *academic labour*.

“Kerjasama” seperti yang telah dipaparkan sebelumnya justru menimbulkan konflik dan ketidakpercayaan antarlembaga, seperti ungkapan *“ogah-ogahanane wong-wong kerjasama seperti itu akhirnya kan harus masuk ke lembaga sehingga wong-wong ya kayak A barang iku ya. Pak F iku lho saiki ngono, lapo pak ngoyo-ngoyo. Oleho ya disedot mrana”*; *“kalo seluruh kerjasama masuk rekening rektor, nanti turunnya standar semua, padahal misalkan kita mendapatkan dana 40 juta, pokoknya nggak adil, saya dengar birokrasi di pusat tiap minggu ada insentif”*, sehingga hal ini mengancam integrasi masyarakat kampus di UNK.

Anomi pada tingkat pribadi akan menimbulkan keterasingan individu dari norma kelompok masyarakatnya. Dampak dari gangguan integritas sosial berupa goyahnya identitas kolektif akademisi dan anomie akan berpengaruh pada struktur pribadi berupa keterasingan individu dari norma tradisional pendidikan tinggi. Keterasingan pribadi semakin diperkuat pengaruhnya oleh orientasi pendidikan sesuai dengan kebutuhan pasar (Gambar 5.2). Yang menjadikan individu berpikir dan bertindak secara ekonomis, seperti ungkapan-ungkapan: *“wani piro”*; *“gimana kita-kita panitia itu mau kerja betul, dituntut baik dan teliti kalau dihargai 300 ribu”*; *“Iku olehku cuma 5 juta he.he .gak sumbut. Nak ndelok ongkone..paling ndak olehe 10 munggah la..halah...akhire wegah kabeh”*.

Gangguan sosialisasi pada struktur kebudayaan dipengaruhi oleh McDonaldisasi dan goyahnya identitas kolektif akademisi yang mendorong runtuhnya tradisi akademik (Gambar 5.2). Tradisi kolegial yang ditempuh secara intersubyektif untuk mencapai konsensus sesuai norma pendidikan tinggi, digantikan sistem BLU yang bukan dari hasil konsensus. Karena BLU merupakan imperatif sistem kapitalis melalui *IMF* (seperti yang telah dijelaskan

di bab IV). Keputusan tanpa konsensus mengakibatkan kesenjangan antara motivasi dan norma, yang didukung hilangnya legitimasi peran tradisional pendidikan tinggi dan anomi, mengakibatkan hilangnya motivasi pada struktur masyarakat di UNK, seperti ungkapan, “menurut saya, dan membuat saya kecewa adalah bahwa dulu ketika mau dibuat proposal BLU, ketika kita dikumpul-kumpulkan, dijanjikan bahwa akan dibuat suatu sistem yang lebih mudah dan tidak rumit”; “dengan BLU pekerjaan tambah banyak, aturannya lebih banyak *kalo* kesejahteraan sama saja”; “Kita *wegah* susah payah dengan kerumitan”.

Hilangnya motivasi dalam struktur masyarakat akan berdampak pada sistem kepribadian, yang tidak memperoleh keutuhan untuk menjaga identitasnya, sehingga menimbulkan psikopatologi (Gambar 5.2). Kekangan birokrasi yang rumit dalam BLU mendorong individu-untuk melakukan manipulasi, “saya pernah dapat 450 juta *nilai MOU ne, duwite mudun ya wutuh. Tapi kon ngirim balik nang deke, duduk rekening lembaga tapi rekening wonge 30% dari total kontrak*”; “ya akhirnya ngikuti regulasi buat TOR seolah-olah ada kegiatan biar uang bisa cair”. Birokrasi yang sedianya bertujuan untuk efisiensi dan tercapainya organisasi, justru sebaliknya pada praktiknya terjadi inefisiensi.

Gambar 5.2.
Patologi Sosial Karena Korporatisasi UNK

Gangguan pada Wilayah	Komponen Struktural		
	Kebudayaan	Masyarakat	Pribadi
Reproduksi Kultural	Mc Donaldisasi Pendidikan Tinggi (hilangnya makna)	Hilangnya legitimasi peran tradisional UNK	Orientasi ekonomi
Integrasi Sosial	Goyahnya identitas kolektif akademisi	Anomi	Keterasingan
Sosialisasi	Runtuhnya tradisi kolegal	Motivasi ekonomis	Perilaku manipulatif

Sumber: data diolah dan diadaptasi dari Habermas (1987: 195).

5.4 Ringkasan

Proses kolonisasi melalui BLU dilakukan dengan strategi korporatisasi di UNK. Korporatisasi UNK terbaca dari upaya lembaga mengubah budaya organisasi publik menjadi budaya korporasi yang menekankan produktivitas, efisiensi dan efektifitas. Kooptasi budaya korporasi dalam UNK dapat dikatakan sebagai kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi. Kolonisasi berlangsung ketika rasionalisasi subsistem administrasi, yang telah bertransformasi menjadi BLU, semakin mengendalikan *lifeworld* UNK. Dominasi rasionalitas bertujuan dalam pengelolaan pendidikan tinggi berakibat pada hilangnya makna berupa Mc Donaldisasi pendidikan tinggi, sehingga menghilangkan pesona dunia pendidikan tinggi.

Lenyapnya pesona dunia pendidikan tinggi, salah satunya dikarenakan UNK yang sebelumnya hanya berkonsentrasi pada pengembangan keilmuan yang mengabdikan kepada kemanusiaan, dibebani tugas mencari tambahan pendapatan guna menghidupi lembaganya. *Income generating* dengan kebijakan satu pintu menimbulkan beberapa permasalahan. Permasalahan dalam implementasi kebijakan satu pintu diantaranya terjadi distorsi komunikasi antara pejabat struktural dengan dosen dan kecenderungan perilaku

manipulatif. Efisiensi yang ingin dicapai dalam pola BLU ternyata hanyalah retorika belaka karena justru yang terjadi adalah sebaliknya yaitu inefisiensi. Inefisiensi semakin ironis karena terlegitimasi oleh regulasi.

Korporatisasi pendidikan tinggi melalui BLU yang memungkinkan UNK untuk mendapatkan *alternative income generating* telah menimbulkan patologi sosial. Patologi sosial dalam struktur kebudayaan berupa McDonaldisasi pendidikan tinggi, goyahnya identitas akademisi, runtuhnya tradisi kolegal. Patologi sosial dalam struktur masyarakat berupa hilangnya legitimasi peran tradisional UNK, anomie, dan motivasi ekonomis. Patologi sosial dalam struktur individu berupa orientasi ekonomi, keterasingan, dan perilaku manipulatif.

BAB VI

KOLONISASI *LIFEWORLD* UNK MELALUI IDEOLOGI AKUNTANSI

*The technical neutrality of accounting practice is illusory and accounting is a potentially **colonising force** ... accounting is very much the vehicle for economic reason in practice ... **accountingization** ... expresses the sense in which accounting as method may eclipse broader questions of accountability (Power dan Laughlin, 1992: 132).*

6.0 Pendahuluan

Bab VI ini adalah kelanjutan pembahasan dari bab V mengenai korporatisasi UNK. Bab VI bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian bagaimana akuntansi digunakan sebagai media kolonisasi *lifeworld* UNK. Pembahasan diawali dengan akuntingisasi sebagai bentuk kolonisasi *lifeworld* UNK. Pengungkapan kolonisasi telah membongkar kepentingan tersembunyi di balik “akuntingisasi” melalui implementasi akuntansi akrual, menjadi pembahasan berikutnya. Kepentingan legitimasi negara dalam mengatasi masalah pengelolaan pendidikan tinggi dan legitimasi UNK sebagai BLU, mengindikasikan bahwa rasionalitas teknologis yang melekat pada akuntansi menjadikan akuntansi sebagai ideologi, ditempatkan sebagai bagian akhir dari pembahasan Bab VI ini.

6.1 Akuntingisasi: Kolonisasi *Lifeworld* UNK

Penggunaan akuntansi sebagai alat rasionalisasi ekonomi khususnya dalam implementasi *NPM* disebut sebagai akuntingisasi, yang berpotensi mengkolonisasi *lifeworld* (Power dan Laughlin, 1992; Hood, 1991, 1995; Levidow, 2002; Singh, 2002). Menurut Dillard dan Ruchala (2005: 5), “*accounting and accounting systems are central in formulating quantitative and financial representations as well as rational decision models and, therefore, in fostering*

administrative evil". Hal ini menurut Habermas (1987) dinyatakan sebagai bentuk kolonisasi *lifeworld* oleh sistem melalui *steering media* akuntansi.

Akuntingisasi pada organisasi sektor publik telah "meredefinisi" sistem nilai sosial yang telah ada (Power dan Laughlin, 1992). Setelah UNK berstatus BLU, akuntansi telah membentuk sistem nilai baru dalam organisasi. Sistem baru tersebut antara lain: diterapkannya akuntansi berbasis akrual, dibentuknya satuan pengawas internal (SPI) yang berfungsi sebagai internal auditor, dan diselenggarakannya pengauditan oleh auditor independen atas Laporan Keuangan UNK. Hal ini menunjukkan bahwa akuntansi menjadi "bahasa baru" organisasi setelah UNK beridentitas BLU. Penetrasi bahasa akuntansi semacam ini, menjadi bukti adanya akuntingisasi (Lapsley, 2007). Akuntansi menjadi bahasa baru menggantikan budaya organisasi sebelumnya (Power dan Laughlin, 1992: 127), seperti ungkapan Rektor UNK berikut ini:

Harus dihindari pendanaan yang *double counting* karena itu pelanggaran efisiensi...yang regulatif, efektif dan efisien...harus dihindari adanya pendanaan ganda (*double counting*)... *kalo* ganda berarti tidak efisien ...tidak dibenarkan ada penggunaan dana tanpa jejak administrasi...Di setiap simpul manajemen itu ada keahlian akuntansi itu tadi, supaya terjemahan *policy* itu bisa jelas (Rektor).

Bahasa akuntansi terbaca dalam pernyataan "ada keahlian akuntansi...supaya terjemahan *policy* itu bisa jelas" menunjukkan *management by accounting*. Hal ini seperti dinyatakan oleh McSweeney (1994), jika menginginkan *good management* dalam sektor publik, maka organisasi harus didefinisikan dengan akuntansi, *management by accounting*. Dalam konteks inilah akuntansi memiliki kekuatan untuk mengubah pola visibilitas organisasi, "*accounting has the power to shift patterns of organizational visibility*" (Hopwood, 1990: 10), terutama visibilitas ekonomi. Visibilitas organisasi melalui

akuntansi terutama berkaitan dengan pengukuran kinerja ekonomi (Broadbent dan Laughlin, 1998). Akuntansi mengarahkan bagaimana aktivitas organisasi harus berjalan sesuai visi organisasi dan kinerja yang telah ditetapkan. Kutipan berikut ini mengindikasikan hal tersebut.

Untuk itu di dalam unit kelembagaan harus ada keahlian *accounting*...penggunaan dana harus berbasis program ini penting saya tekankan, ada program apa, apakah program itu *visible*, apakah program itu prioritas, apakah program itu sesuai hajat dana? (Rektor).

Visibilitas yang diperankan akuntansi inilah yang oleh Hood (1995) dan Hopwood (1987) disebut sebagai akuntingisasi. Hopwood (1987: 2) menyatakan bahwa akuntansi “*making things visible that otherwise would not be*”, akuntansi memainkan peran penting dalam perubahan organisasi terutama penciptaan visibilitas organisasi. Proses penyusunan Laporan Keuangan dalam sistem akuntansi mampu mengonstruksi “nilai ekonomi” organisasi, sehingga organisasi lebih *visible* secara ekonomi. Visibilitas ekonomi yang diperankan akuntansi, menjadikannya sebagai *control at distance* (Neu *et al.*, 2008; Oakes *et al.*, 1998). Pernyataan informan berikut ini mengindikasikan hal tersebut:

Untuk yang menggunakan Sistem Akuntansi Instansi ke Satker Mendikbud yang nanti akan dikonsolidasi dengan satker-satker lain, sedangkan yang SAK ke PK BLU ... kalo laporan keuangan BLU *kan* arahnya ke laporan eksternal (Bagian akuntansi).

Indikasi semakin bertambahnya laporan setelah UNK menjadi BLU diungkapkan informan berikut ini:

Yang jelas dengan BLU pelaporan tambah banyak, ada pemeriksaan, harus ada SPI... untuk pelaporan anggarannya kita mengikuti SAP yang terdiri dari SAI dan SimakBMN dan SAK 45...*kalo* laporan anggarannya berbasis kas, tiap bulan, semester dan tahunan (Bagian Anggaran).

Pernyataan, “sistem akuntansi instansi...akan dikonsolidasi dengan satker-satker lain” dan “dengan BLU pelaporan tambah banyak”

mengindikasikan adanya pengendalian pemerintah pusat melalui akuntansi (Broadbent dan Laughlin, 2003). Di sini akuntansi sebagai alat *surveillance system* (Edwards *et al.*, 1999) pemerintah untuk melakukan *control at distance* (Neu *et al.*, 2008;) dalam istilah Osborne dan Gaebler (1992) disebut *steering not rowing*.

Akuntingisasi mengharuskan aktivitas organisasi dihitung dan dievaluasi dengan teknik akuntansi (Hood, 1995). Sebagai contoh, teknik akuntansi biaya digunakan untuk menghitung *cost* peserta didik (Edwards *et al.*, 1999). Hal ini tertuang dalam Permenkeu No.76/PMK.05/2008 tentang penggunaan akuntansi biaya dalam BLU untuk menetapkan *unit cost* layanan, pertanggungjawaban kinerja ataupun informasi lain untuk kepentingan manajerial. Fenomena ini diungkapkan oleh Dosen Akuntansi yang dimintai bantuan oleh Tim Bagian Perencanaan dalam menyusun anggaran, “itu lho Bu saya disuruh memilah-milah mata anggaran sesuai perilaku biayanya... *fixed cost, variable cost*”. Pernyataan informan berikut ini juga mengindikasikan terjadinya akuntingisasi di UNK oleh Anggota SPI, “sekarang RBA dibikin format yang lumayan lucu yang hanya orang akuntansi saja yang tahu, semua komponen kegiatan harus diurai kedalam *fixed cost, variable cost, direct cost*”. Ungkapan “memilah-milah sesuai perilaku biayanya” dan “kegiatan harus diurai ke dalam *fixed cost, variable cost, direct cost*” menunjukkan adanya implementasi akuntansi biaya di UNK setelah menjadi BLU. Ini mengilustrasikan proses akuntingisasi, seperti dinyatakan Hood (1995: 93), “*accountingization means the introduction of ever-more explicit cost categorization into areas where costs were previously aggregated, pooled or undefined*”.

Akuntingisasi bertujuan untuk akuntabilitas (Power dan Laughlin, 1992), terutama untuk meningkatkan akuntabilitas finansial (Carnegie dan West, 2005;

Ezzamel *et al.*, 2007). Menurut Hood (1995: 94), “*accounting was to be a key element in this new conception of accountability*”. Urgensi peran akuntansi setelah reformasi organisasi sektor publik inilah yang menjadikan tema akuntabilitas melekat dalam Renstra Kemendiknas¹ dan Renstra UNK, seperti kutipan berikut ini.

Renstra Kemendiknas juga merupakan persyaratan utama bagi upaya mewujudkan **akuntabilitas** dan transparansi serta peningkatan mutu *output* dan *outcome* dalam pemanfaatan APBN. Renstra akan menjadi acuan (*guidance*) pelaksanaan program dan kegiatan bagi setiap pimpinan unit kerja agar dalam melaksanakan tugas dan fungsinya semakin *accountable* (Renstra Kemendiknas, cetak tebal dari penulis).

Renstra Kemendiknas tersebut, selanjutnya menjadi rujukan UNK dalam menyusun Renstra-nya, seperti kutipan berikut ini:

Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas menetapkan tiga pilar program pengembangan dalam merespon isu-isu strategis pengembangan pendidikan tinggi di Indonesia. Ketiga program pengembangan tersebut adalah (1) pemerataan dan perluasan akses; (2) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; dan (3) penguatan tata kelola, **akuntabilitas**, dan pencitraan publik. Tiga pilar program pengembangan ini digunakan sebagai acuan oleh UNK dalam menyusun rencana strategis (Renstra UNK 2008-2012, cetak tebal dari penulis).

Kutipan di atas menjelaskan pentingnya akuntabilitas diperankan oleh akuntansi manajemen khususnya anggaran berbasis kinerja. Menurut Hopwood (1984) peran akuntansi dalam *NPM* sangat penting dengan meningkatnya tuntutan atas akuntabilitas publik. Penerapan anggaran berbasis kinerja akan mendukung legitimasi lembaga di mata pemerintah pusat maupun lembaga internasional. Hal ini sesuai dengan pernyataan bahwa akuntansi dimaksudkan untuk melanggengkan dan melegitimasi tatanan sosial, ekonomi, dan politik yang sedang berlangsung (Richardson, 1987, Ezzamel *et al.*, 2007).

¹ Tahun 2012 Kemendiknas diganti dengan Kemendikbud.

Akuntabilitas melalui akuntansi tidak hanya merupakan justifikasi tindakan, namun juga termasuk proses klarifikasi akan suatu identitas (Townley, 1996). Akuntansi mampu menunjukkan identitas baru organisasi sektor publik. Dalam konteks penelitian ini praktik akuntansi akrual menjadi identitas “baru” setelah UNK menjadi BLU. Ungkapan “laporan ini untuk memenuhi persyaratan BLU”, “kita ingin akuntabilitas setelah BLU” dan “akuntabilitas menggunakan jasa akuntan publik”, menggambarkan bagaimana akuntansi digunakan untuk mengklarifikasi identitas baru UNK sebagai BLU. Hal tersebut dapat dipahami bahwa akuntansi dapat menjamin berlangsungnya ijin penyelenggaraan BLU. Seperti dikatakan Ezzamel *et al.*(2007), akuntabilitas melalui akuntansi digunakan untuk mendapatkan legitimasi keberlanjutan organisasi.

Berikut ini pernyataan dari beberapa informan mengenai hal tersebut. “*Kalo* laporan keuangan BLU berbasis akrual *kan* arahnya ke laporan eksternal ya Bu... laporan ini untuk memenuhi persyaratan BLU” (Bagian akuntansi). Pernyataan Bagian Akuntansi tersebut mengindikasikan bahwa akuntansi akrual digunakan untuk legitimasi keberlangsungan organisasi. Sementara pernyataan Pembantu Rektor II berikut ini, dapat dimaknai akuntansi dalam konteks pengauditan eksternal lebih mengarah pada klarifikasi kinerja dan akuntabilitas UNK.

Transparansi, prinsip itu tetap menjadi prioritas, ketika menyusun ataupun menggunakan anggaran apalagi dalam BLU sebagai konsekuensinya dari akuntabilitas dan transparansi harus bersedia diaudit oleh auditor independen...Setelah BLU harapannya ke sana... lebih akuntabel, lebih transparan, lebih optimal dan lebih berkinerja... Karena kita ingin akuntabilitas dari segi keuangan itu bisa dibaca oleh semua pihak (PR II).

Pendapat yang sama diungkapkan oleh Rektor, “akuntabilitasnya juga menggunakan jasa akuntan publik *kalo* BLU”. Pengauditan oleh auditor

eksternal menurut informan berikut ini sebagai konsekuensi setelah UNK beridentitas BLU.

Transparansi, prinsip itu tetap menjadi prioritas, ketika menyusun ataupun menggunakan anggaran apalagi dalam BLU sebagai konsekuensinya akuntabilitas dan transparansi harus bersedia diaudit oleh auditor independen (Anggota SPI).

Pencapaian legitimasi organisasi melalui akuntansi menjadikan akuntansi sebagai simbol yang penting dalam organisasi. Akuntansi lebih dimaknai sebagai alat simbolik (Kurunmaki *et al.*, 2003; Arnaboldi dan Lapsley (2004). Djamhuri (2009) juga menyatakan bahwa reformasi akuntansi pemerintahan daerah dari *cash basis* menjadi *accrual basis* dan implementasi *Performance Based Budgeting* (PBB) merupakan simbol atas rasionalitas ekonomi seperti efisiensi, efektifitas akuntabilitas, transparansi dan *good governance*. Simbolisasi melalui akuntansi dilakukan sebagai bagian dari strategi UNK untuk menunjukkan bahwa pengelolaan organisasi sudah *business like* dan efisien.

Menurut Habermas (1976), pemegang kebijakan akan menggunakan simbol-simbol untuk justifikasi tindakannya, seperti *expert judgment*. Melalui *expert judgment*, masyarakat atau sistem sosial akan mengikuti atau menerima kebijakan tersebut. *Expert judgment* digunakan sebagai *bypass* untuk proses pembentukan *value*. Sebagai contoh opini audit, opini membawa simbol bahwa penyajian laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan. Selain itu, pengauditan oleh KAP independen dan pembentukan SPI menyiratkan bahwa UNK telah memenuhi syarat sebagai BLU, sehingga lembaga lebih terlegitimasi sebagai organisasi yang *business-like*.

Berikut ini pernyataan dari beberapa informan, “kita kan diaudit dalam satu tahun 4 kali Bu dari BPK kemarin opininya wajar, dari Irjen, BPKP dan KAP”

(Bagian Dana Masyarakat). Pernyataan dari bagian Dana Masyarakat tersebut menggambarkan bahwa UNK selain diaudit oleh auditor pemerintah juga telah diaudit oleh auditor eksternal yaitu KAP. “Untuk laporan keuangan kita kemarin dari KAP dapat opini WTP” (Bagian Monitoring). Namun sebenarnya, setelah peneliti menanyakan lebih lanjut kepada Bagian Akuntansi, bahwa sebenarnya opini WTP yang diperoleh UNK, diupayakan sedemikian rupa, sehingga mencapai opini WTP tersebut. Hal ini dapat dipahami bahwa opini WTP dari KAP tersebut digunakan sebagai simbol pengelolaan *business-like* dan alat legitimasi bagi berlangsungnya pengelolaan BLU, berikut pernyataan Bagian Akuntansi mengenai hal tersebut:

Untuk laporan keuangan kita dapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) *maunya sih* Wajar Dengan Pengecualian (WDP) soalnya 6 kali merubah...menurut saya saat ini laporan keuangan belum ada gunanya hanya untuk memenuhi BLU aja...*kalo* kita secara teoritis *kan* untuk pengambilan keputusan (Bagian Akuntansi).

Kepentingan simbolisasi dan legitimasi juga terlihat dalam ungkapan berikut ini:

Harusnya setiap kegiatan itu harus dilengkapi dengan ukuran kinerja... *tapi* gimana *lha wong* pimpinan sudah puas dengan laporan keterserapan anggaran” [Bu I menimpali] terus apa gunanya SPI Bu kalo gitu? [Bu S menjawab], “ya untuk memenuhi undang-undang saja...makanya kita *nggak usah* serius-serius...he...he (Anggota SPI).

Ungkapan “laporan keuangan belum ada gunanya hanya untuk memenuhi BLU *aja*” dan “ya untuk memenuhi undang-undang saja” menguatkan indikasi bahwa akuntansi sebagai alat legitimasi semata, akuntansi belum dijadikan dasar bagi pengambilan keputusan, seperti kegunaan akuntansi secara konvensional. Ungkapan “kita dapat opini WTP *maunya sih* WDP soalnya 6 kali merubah” semakin menguatkan indikasi upaya lembaga untuk mendapatkan

opini dari *expert judgment* untuk legitimasi maupun simbolisasi pengelolaan *business-like* yang sudah efisien.

Opini audit di UNK juga digunakan untuk melegitimasi suatu kebijakan. Seperti dijelaskan pada Bab V bahwa universitas menerapkan kebijakan *one gate policy* untuk semua unit kerja. Salah satu unit kerja di UNK adalah sekolah laboratorium yang terdiri dari jenjang TK, SD, SMP, dan SMA. Sekolah-sekolah tersebut belum mengikuti pola kerja *one gate policy*. “Untuk penertiban” agar kebijakan *one gate policy* berjalan dengan baik di seluruh unit kerja UNK, pihak rektorat menerjunkan tim auditor untuk melakukan audit atas transaksi keuangan sekolah-sekolah tersebut. Setelah selesai pelaksanaan pengauditan, tim auditor mengadakan rapat dengan Rektor. Menurut salah satu Tim Auditor yaitu Bu I bahwa alasan pengauditan yang dilakukan adalah untuk mendapatkan bukti “ketidakefisienan” pengelolaan sekolah laboratorium, yang selama ini dicurigai pihak universitas. Ketidakefisienan yang ditemukan oleh Tim Auditor adalah sebagai bentuk “*expert judgment*” yang digunakan untuk “alat pelegitimasi” pengambil kebijakan. Hal ini terbaca ketika Bu I diminta untuk berbicara di depan Rektor, “tolong ya nanti bantu saya untuk menguatkan tentang *one gate policy*”. Dari cerita ini bisa disimpulkan bahwa betapa pentingnya “*experts*” untuk menjustifikasi kebijakan, karena legitimasi mereka memiliki klaim validitas yang lebih tinggi, seperti yang diungkapkan Habermas berikut ini:

When cultural systems of action like science, law, and art are differentiated out, arguments that are institutionally stabilized and professionally organized, carried out by experts, relate to such higher-level validity claims (Habermas, 1984:40).

Selain kasus sekolah laboratorium tersebut, legitimasi melalui akuntansi juga terlihat di UNK, ketika pembentukan Satuan Pengawas Internal (SPI) pada tahun 2012. Pembentukan SPI di UNK menglarifikasi bahwa UNK telah memenuhi syarat BLU. Pemenuhan syarat bertujuan untuk keberlanjutan

organisasi dan menghindari sanksi, seperti ungkapan “*kalo sampai dua tahun tidak terpenuhi kan diancam dikembalikan ke bentuk semula*” (Bagian Anggaran). Hal ini mendukung pendapat bahwa akuntansi sebagai alat legitimasi perubahan manajerial (Lapsley, 1994).

Ungkapan “yang jelas dengan BLU pelaporan tambah banyak, ada pemeriksaan, harus ada SPI” (Bagian Anggaran), menggambarkan bagaimana sistem administrasi semakin mengatur perilaku organisasi UNK. Birokratisasi dan moneterisasi yang semakin masuk ke dalam *lifeworld* pendidikan tinggi, oleh Habermas (1987) dinyatakan sebagai kolonisasi, seperti kutipan berikut ini:

The legitimacy of the legal order and the moral-practical foundation of the realms of action that are regulated by law—that is, formally organized—form the links that connect the economic system (differentiated out via money) and the administrative system (differentiated out via power) to the lifeworld (Habermas, 1984: 342).

Kolonisasi melalui birokratisasi dan moneterisasi, menjadikan administrasi dan teknologi (termasuk akuntansi) menjadi kebutuhan hidup yang menentukan (Hardiman, 2009: 45). Sistem informasi akuntansi menjadi *hi-tech capitalism* yang difragmentasikan dalam kesadaran politik sehingga menghasilkan transfer kekuasaan pada elit, yang menyerahkan seluruh perbincangan dan hak simbolik pada ahli (lihat Power dan Laughlin, 1996). Pernyataan Rektor “akuntan publik itu juga bagian penting dari penjaminan pengelolaan keuangan”, mengindikasikan peran simbolik *expert judgment* dalam memberikan jaminan pengelolaan keuangan yang baik. Menurut Agger (1985: 6) “*the monopoly of capital is now reinforced and occluded by the monopoly of information and dialogue*”. Monopoli informasi dan dialog publik oleh kapitalis berpotensi mengkolonisasi di tingkat negara, seperti yang telah dibahas di Bab IV.

Di tingkat organisasi yang lebih kecil, potensi kolonisasi melalui akuntansi tidak hanya secara instrumental, tetapi juga melalui penciptaan fakta

dan istilah baru (Roberts dan Scapens, 1990). Sebagai contoh, pengendalian *output* dalam *NPM* membawa implikasi diterapkannya akuntansi biaya, seperti biaya berdasarkan aktivitas (Hood, 1995). Pernyataan Pembantu Dekan I, “ya sekarang semua harus *Activity Based Costing (ABC)*... mulai tahun ini sudah anggaran kinerja” dan pernyataan Dekan, “selain itu semua kegiatan harus mendasarkan pada RBA yang harus *at-cost*”, mengindikasikan bahwa kosa kata akuntansi menjadi “kesadaran baru” organisasi. Bahkan Pemegang Uang Muka Kerja (PUMK) lebih menekankan pada “kesadaran akuntansi” seperti ungkapannya, “seperti bisanya ya...ya pokoknya *at cost*”.

Pernyataan berikut menggambarkan bagaimana Pembantu Dekan II dengan keahlian akuntansinya (Pembantu Dekan II berlatar belakang pendidikan akuntansi) mampu memengaruhi “kesadaran akuntansi” anggota organisasi lainnya.

Kalo orang akuntansi itu gini, katakanlah mau beli mesin produksi, konstruksi untuk mesin itu jadi satu dengan harga mesin ...*Iha* ini *Iho Bu* contohnya..., saya juga selalu tekankan jangan sampai ada *double counting*... kadang ada *double counting*...istilah ABC itu saya yang bawa ke pusat... bahwa setiap biaya harus ada kegiatannya, *performance*... Awal-awalnya memang ada kesulitan (Pembantu Dekan II).

“Kesadaran akuntansi” telah menransformasi UNK. Kesadaran menurut Fichte merupakan bagian dari rasio (Hardiman, 2008: 36). Rasionalisasi² melalui akuntansi menurut Habermas dipahami sebagai pembenaran dan dukungan terhadap rasionalitas teknologis atau rasionalitas

² konsep rasionalisasi berasal dari sosiolog Max weber: diartikan sebagai proses menjadi semakin rasionalnya berbagai sektor kehidupan sosial dan tingkah laku sosial (Hardiman, 2008, 56).

bertujuan³ dalam istilah Weber (Hardiman, 2008: 56). Rasionalitas teknologis memerlukan teori keputusan yang di dalamnya terkandung nilai ekonomis dan efisien, seperti akuntansi. Akuntansi, dengan rasionalitas teknologisnya, telah merasuk ke dalam kehidupan sehari-hari di UNK. Oleh Habermas (1987) hal ini dinyatakan sebagai kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi (Lawrence, 1999).

Kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi juga bisa disebut sebagai penjajahan budaya. Ranah publik (pendidikan) telah didominasi pranata modern dengan meningkatnya kekuatan kapitalis dan kolonisasi melalui budaya korporasi (Lehman, 2010). Ini yang menurut Schiller (Hudson, 1999) disebut sebagai *cultural imperialism* atau penjajahan budaya. Penjajahan budaya adalah keseluruhan proses dengan mana sebuah masyarakat digiring ke dalam sistem dunia modern dan strata yang mendominasi dengan cara diiming-imingi, ditekan, dipaksa, dan kadang-kadang disuap untuk menjadikan pranata-pranata sosial serasi dengan atau bahkan mendukung nilai dan struktur pusat sistem yang mendominasi. Penjajahan budaya pendidikan tinggi oleh kapitalis melalui reformasi pendidikan tinggi, seperti telah dibahas di Bab IV.

6.2 Kepentingan Tersembunyi Implementasi Akuntansi Akrua

Perdebatan implementasi akrual pada organisasi sektor publik terutama menyangkut implementasi akuntansi akrual yang berasal dari praktik akuntansi organisasi swasta yang *profit oriented* (Elwood dan Newberry, 2007; Davis, 2010). Jika akuntansi akrual dipaksakan diterapkan pada sektor publik, maka sektor publik didorong untuk melakukan komersialisasi sebagaimana

³ Oleh tokoh lain rasionalitas bertujuan ini disebut sebagai rasionalitas teknologis (Marcuse), rasio instrumental (Horkheimer) atau mitos (Adorno dan Horkheimer) (Hardiman, 2008: 98).

organisasi swasta (Broadbent *et al.*, 1994; Mir dan Rahaman, 2007). Akuntansi berbasis akrual pada bisnis komersial digunakan dalam konsep *matching*, konsep ini digunakan untuk keakuratan penghitungan *profit*, yaitu dengan penandingan antara biaya dan pendapatan pada satu periode akuntansi tertentu (Carnegie dan West, 2005; Moll, 2001). Pada organisasi sektor publik, hal itu tidak mungkin dilakukan dengan menandingkan antara pendapatan pajak dengan biaya. Oleh karena itu, Ma dan Matthews (1994) menyatakan ketidakrelevanan akuntansi akrual pada organisasi sektor publik. Menurut Barton (2005), permasalahan utamanya adalah perbedaan sifat antara sektor publik yang menyediakan *public good* dengan sektor swasta yang menyediakan *private good*.

UNK, sesuai PP No 23/2005, menyediakan jasa semipublik, karena mendapatkan dana dari APBN dan PNPB. Karena sifatnya yang semi publik inilah maka akuntansi yang digunakan adalah akuntansi akrual untuk PNPB dan akuntansi kas untuk APBN. Sifat *profit oriented* yang melekat pada akuntansi akrual, mendorong organisasi untuk senantiasa berfikir mendapatkan laba. Seperti ungkapan, “*kan* harus prinsip efisiensi ya Bu, harus laba tujuannya... jadi setiap tahun harus ada saldo seperti ini [sambil menunjukkan laporan realisasi anggaran] ini ada 200 juta”(Bagian Anggaran).

Implementasi akuntansi akrual berimplikasi pada perubahan struktur kekuasaan dalam organisasi (Parker dan Guthrie, 1993). Perubahan besar struktur organisasi setelah UNK berstatus BLU juga terlihat dalam Organisasi dan Tata Kelola (OTK). Di dalam OTK UNK, bagian akuntansi menjadi bagian penting dalam struktur organisasi. Sebagai contoh, di setiap fakultas terdapat SubBagian Akuntansi, yang sebelumnya bagian akuntansi hanya terdapat pada

tingkat universitas. Ungkapan berikut ini menjelaskan implementasi akuntansi akrual di situs penelitian. “Sebelum BLU *kan pake cash basis*... kita sekarang sudah *accrual* sejak dua tahun yang lalu” (Bagian Dana Masyarakat). Pernyataan Bagian Dana Masyarakat tersebut, sama dengan pernyataan bagian akuntansi berikut ini:

Ya setelah BLU kita *kan* melakukan pencatatan secara akrual, sesuai dengan PMK No 76/2008... untuk pencatatannya saya...nggak banyak kesulitan soalnya saya dulu *kan* juga belajar SAK, BLU *kan* berdasarkan SAK jadi *ya nggak* ada masalah, *ya kayak* pencatatan di perusahaan *gitu* (Bagian Akuntansi).

Penerapan akuntansi akrual, senyatanya tidak hanya sekedar pencatatan akuntansi transaksi ala organisasi bisnis yang mencari keuntungan, tetapi juga perubahan organisasi sektor publik menjadi *business-like*. Menurut Hopwood (1984: 171), “*in a whole series of ways the practices of accounting are increasingly being used to infiltrate and change, rather than merely record, the activities of the state*”. Sifat *business-like* yang melekat pada sektor publik akan menghilangkan peran tradisional sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada publik. Menurut Baxter dan Chua (2003), praktik akuntansi (akrual) telah berperan dalam penciptaan ketidakadilan sosial. Yang lebih berbahaya lagi adalah ketika anggota organisasi dan masyarakat menginternalisasi dan menerima *value* dan mereproduksi ketidakadilan (Baxter dan Chua, 2003). Ketidakadilan dalam konteks penelitian ini adalah ketidakmampuan akses masyarakat yang secara ekonomi tidak mampu membeli jasa pendidikan. Hal tersebut sedikit tergambar dalam ungkapan, “mahasiswa kita sekitar 5.500-an yang dapat beasiswa bidik misi 450, porsi SNMPTN sangat kecil 20%... *ya yang mbayar* mahal sisa dari beasiswa bidik misi itu (anggota SPI).

Salah satu dampak dari implementasi akuntansi akrual di sektor publik adalah *“to make public sector entities appear to be more expensive”*, dibandingkan pada saat menggunakan *cash basis* (Davis, 2010:11), karena akuntansi akrual pada organisasi sektor publik berimplikasi pada praktik *full costing*, seperti depresiasi (Guthrie, 1998). Ini sesuai dengan PMK No. 76/PMK.05/2008 tentang Laporan Keuangan BLU. BLU menerapkan sistem akuntansi biaya, yang menghasilkan informasi biaya satuan (*unit cost*) per unit layanan, pertanggungjawaban kinerja ataupun informasi lain untuk kepentingan manajerial. Selain itu, BLU dapat menetapkan tarif layanan dengan prinsip bisnis yang sehat sesuai dengan PP No. 23/ 2005. Pasal 9 PMK No. 76/PMK.05/2008 menyatakan sistem akuntansi biaya BLU paling tidak menghasilkan informasi harga pokok produksi, *unit cost* per layanan, dan analisis varian.

Power dan Laughlin (1992: 132) menyatakan bahwa *“accounting is very much the vehicle for economic reason in practice”*. Hal ini ditunjukkan oleh penelitian Davis (2010) yang menyimpulkan bahwa implementasi akuntansi akrual di Australia, sebagai bentuk rasionalisasi atas krisis ekonomi seperti defisit pajak dan meningkatnya utang pemerintah. Rasionalisasi krisis ekonomi juga telah melegitimasi pengurangan anggaran pemerintah, seperti telah dibahas di bab IV. Dalam Bab VI ini, rasionalisasi ekonomi menjadi legitimasi atas kualitas pendidikan yang berbanding lurus dengan besarnya biaya pendidikan. Alasannya, dikarenakan negara “tidak mampu” sepenuhnya membiayai pendidikan tinggi. Sehingga menjadi logis jika biaya pendidikan di UNK menjadi mahal, dan ini dimungkinkan setelah UNK berstatus BLU, seperti pernyataan berikut:

Katakanlah semua biaya pendidikan itu ditanggung Negara sehingga mahasiswa tidak perlu membayar sesenpun itu pun pernah menjadi wacana seperti itu, nyatanya memang tidak mampu Negara memberikan jaminan seperti itu karena tidak

murah... *kalo mau murah ya nggak usah pake gedung, pakai tenda, nggak usah pakai air, listrik, sudah di halaman saja cukup...sebenarnya nggak pernah ada pendidikan murah kalau mau yang berkualitas (Pembantu Rektor II).*

Rasionalisasi ekonomi dalam mengatasi krisis mendorong kebijakan penggunaan akuntansi akrual, yang lebih dipicu oleh sentimen anti negara, sebagai tindak lanjut dari agenda neoliberal yang menginginkan privatisasi dan liberalisasi perdagangan (Christensen, 2002; Davis, 2010; Elwood dan Newberry, 2007). Dalam konteks penelitian ini, pola pengelolaan keuangan BLU di UNK sebagai bentuk rasionalisasi keterbatasan anggaran pemerintah, sehingga diterapkan kebijakan *cost-sharing* biaya pendidikan dengan masyarakat, seperti yang telah dibahas pada bab IV. Penghitungan biaya pendidikan dengan rasionalitas ekonomi menjadikan "*accounting as mythology*", yang dapat digunakan untuk melegitimasi dan menjustifikasi keputusan (Morgan, 1988). Hal serupa dinyatakan Belkhaoui (2004), akuntansi dipandang sebagai sebuah mitos, simbol, dan kegiatan ritual yang memungkinkan penciptaan suatu tatanan simbolis di mana di dalamnya agen-agen sosial berinteraksi.

Selain *accounting as mythology*, Morgan (1988) juga menyatakan, "*accounting as politics*" bagi kepentingan kelompok tertentu. Adhikari dan Mellemvik (2011) menyatakan bahwa akuntansi akrual dimotori oleh lembaga keuangan internasional seperti *WB* dan *IMF*. Negara-negara yang tergabung dalam *developing member countries* (DMCs) dari *Asian Development Bank* (ADB), termasuk Indonesia, telah beralih dari basis akuntansi kas ke dalam akuntansi akrual (ADB, 2003). Perubahan akuntansi berbasis kas ke basis akrual dalam praktik akuntansi sektor publik di Indonesia mengindikasikan keberhasilan *WB* dan *IMF* menggunakan akuntansi sebagai alat politik.

Pengurangan peran pemerintah sebagai reaksi atas “*big government*” mengharuskan *cost cutting* seperti *outsourcing* (Davis, 2010). *Cost cutting* sebagai bentuk penghematan belanja negara, dilakukan melalui kebijakan pemerintah pusat yang mengharuskan UNK tidak menambah pegawai baru. Untuk memenuhi kekurangan pegawai UNK menggunakan tenaga *outsourcing* (penggunaan tenaga *outsourcing* merupakan salah satu elemen *NPM*). Menurut Bagian Perlengkapan UNK, biaya *outsourcing* lebih mahal dibandingkan biaya untuk gaji tenaga harian, sehingga tujuan efisiensi dalam BLU justru tidak tercapai. “Tapi saya ya enak”, “tidak berisiko” menunjukkan ungkapan bahwa dengan adanya tenaga *outsourcing* merasa beban pekerjaan yang selama ini dilakukan berkurang. Kondisi ini dapat dipahami bahwa kebijakan *outsourcing* sebenarnya belum perlu karena masih ada kesempatan untuk mengoptimalkan pegawai yang ada.

Berikut pernyataan dari informan mengenai tenaga alih daya (*outsourcing*). “Kita melakukan *outsourcing* karena sejak tahun 2005 tenaga harian di-stop, kalo menurut saya *outsourcing* lebih efisien, tidak berisiko” (Bagian Dana Masyarakat). Penggunaan tenaga *outsourcing* juga dilakukan di Fakultas X, seperti pernyataan informan berikut ini:

Kita sudah menggunakan *outsourcing* Bu untuk kebersihan di gedung D3 dan E5... kenapa kita pakai jasa itu... *Iha* karena kita sudah nggak boleh lagi mengangkat pegawai harian... *kalo* pegawai harian *kan* lama-lama mereka menuntut diangkat jadi PNS to Bu... sebenarnya *ngirit* tenaga harian Bu....*kalo outsourcing* kan lebih mahal sekitar 9 jutaan perbulan dengan 2 tenaga kebersihan dan satu pengawas [Pak A menunjukkan dokumen kontrak fakultas dengan pihak jasa kebersihan]... tapi ya saya enak *nggak usah nyediakan* obat (Bagian Perlengkapan Fakultas X).

Realitas yang dikonstruksi akuntansi akrual adalah akuntansi kas pada organisasi sektor publik mengakibatkan aktivitas organisasi menjadi tidak efisien, realitas ini mampu menjustifikasi penerapan akuntansi akrual (Guthrie,1998).

Akuntansi akrual mengkonstruksi “*true costliness*” dan “*inefficiency*” organisasi sektor publik (Davis, 2010). Penggunaan basis kas dirasa kurang akurat dalam penyediaan informasi *cost* seperti *asset* dan utang. Ketidakakuratan tersebut berdampak pada pengambilan keputusan yang tidak mendasarkan pada efisiensi dan efektivitas (Connolly dan Hyndman, 2006). Legitimasi penggunaan akuntansi akrual adalah karena rendahnya kepercayaan atas layanan publik, sehingga memerlukan akuntansi swasta, untuk mengukur dan mengevaluasi aktivitas organisasi (Hood, 1995: 94).

Ditinjau dari perspektif teori legitimasi Habermas, penerapan akuntansi akrual dapat menjadi terlegitimasi untuk mengatasi krisis administrasi tradisional yang dituduh sebagai penyebab ketidakefisienan administrasi publik (Davis, 2010). Habermas (1976) menyatakan jika administrasi dihadapkan pada masalah legitimasi, maka akan mencari “*confirm and exploit existing structures of prejudice and ... garnish certain contents positively, others negatively through appeals to feeling, stimulation of unconscious motives*” (Habermas, 1976: 70). Akuntansi akrual yang digunakan oleh korporasi, dianggap bisa menjadi alat legitimasi baru dalam menyelesaikan masalah ketidakefisienan organisasi sektor publik.

Akuntansi akrual tidak relevan untuk sektor publik karena perbedaan pengendalian dan akuntabilitas (Davis, 2010). Akuntansi akrual pada bisnis swasta digunakan untuk meningkatkan akuntabilitas keuangan terutama kepada *shareholder*. Hal ini akan menjadi masalah ketika diterapkan pada sektor publik (Carnegie dan West, 2005), seperti pada organisasi pendidikan. Akuntansi seharusnya tidak mengendalikan kebijakan (Corbett, 1996: 139). Seharusnya kualitas pendidikan lebih diutamakan daripada laporan keuangan dengan basis akrual seperti posisi keuangan (Carnegie dan West, 2005). Bahkan Guthrie

(1998) menyatakan bahwa tidak seperti organisasi bisnis swasta, organisasi sektor publik tidak memerlukan laporan profitabilitas dan posisi keuangan. Pernyataan Guthrie (1998) tersebut bertentangan dengan regulasi berikut ini.

Informasi dalam neraca digunakan bersama-sama dengan informasi yang diungkapkan dalam laporan keuangan lainnya sehingga dapat membantu para pengguna laporan keuangan untuk menilai: i. kemampuan BLU dalam memberikan jasa layanan secara berkelanjutan; ii. likuiditas & solvabilitas; iii. kebutuhan pendanaan eksternal (PMK No 76/2008).

“Likuiditas dan solvabilitas” dalam organisasi publik seperti UNK akan sangat mengkhawatirkan, jika dilakukan pengandaian secara ekstrim, maka suatu ketika UNK dinyatakan tidak likuid dan tidak *solvable*, maka bisa dibayangkan bagaimana nasib UNK sebagai perguruan tinggi pemerintah yang dalam kondisi “bangkrut” dan akhirnya dilikuidasi. Realitas ini akan mampu dikonstruksi oleh akuntansi akrual, bukan oleh akuntansi berbasis kas. Inilah yang dimaksud akuntansi tidak hanya merefleksikan realitas, tetapi akuntansi juga mampu mengonstruksi realitas (Hines, 1988; Guthrie, 1998).

Davis (2010) dan Lapsley (1999) menyatakan bahwa akuntansi kas lebih baik merefleksikan dan mengakomodasi peran pemerintah dalam layanan publik. Akuntansi berbasis kas secara historis digunakan dalam perspektif konstitusional, di mana penggunaan dana pemerintah harus melalui apropriasi dari pihak yang berwenang (Davis, 2010). Akuntansi kas digunakan untuk melindungi *public money* (Pallot, 1992). Dengan demikian akuntansi kas dalam bahasa Habermas (1976) lebih mengakomodasi imperatif sektor publik. Sebaliknya, adopsi akuntansi akrual pada sektor publik justru menghilangkan peran tradisionalnya. Hal ini didukung oleh Lapsley (1999) yang menyatakan bahwa peningkatan penggunaan akuntansi akrual adalah gejala rasionalisasi

dalam organisasi sektor publik dan hal itu berpotensi mengarah pada suatu penurunan layanan publik.

Pengalaman dari beberapa negara lain, yang menerapkan akuntansi akrual di organisasi pendidikan tinggi, ternyata mengalami berbagai macam kesulitan. Penerapan akuntansi akrual pada perguruan tinggi di Flemish mengalami banyak permasalahan (Christiaens dan Els de Wielemaker, 2003). Venieris dan Cohen (2004) melakukan penelitian yang sama di Yunani, dengan kesimpulan bahwa setelah penerapan akuntansi akrual di organisasi pendidikan tinggi selama 6 tahun tidak menunjukkan kemajuan. Di Italia penelitian dilakukan oleh Arnaboldi dan Azzone (2004) menunjukkan bahwa penerapan *accrual accounting* di pendidikan tinggi mengalami kesulitan. Di New Zealand penelitian dilakukan oleh Coy dan Pratt (1998), hasil penelitian mengindikasikan bahwa ada keterkaitan antara kekuatan politik dengan pihak universitas dalam alokasi sumber dana. Di Romania penerapan akuntansi akrual pada universitas juga mengalami banyak kesulitan (Tiron Tudor dan Blidisel, 2008). Dalam praktiknya, akuntansi akrual di UNK juga mengalami beberapa permasalahan, seperti pernyataan berikut ini:

Bu masalahnya kita tidak punya sistem akuntansi asset tetap, terus untuk piutang pada mahasiswa ...Masalahnya sebenarnya kita di sistem Bu, kalo untuk transaksi biaya *kan* sedikit jadi *nggak* masalah, tapi untuk piutang ke mahasiswa itu *kan* banyak sekali... neraca Standar Akuntansi Instansi [SAI] dan Standar Akuntansi Keuangan [SAK] untuk kas sama tetapi untuk asset bisa beda...SAI *pake* system informasi manajemen barang milik negara [SIMBMN] dari pusat... nanti laporan-laporan dari berbagai PTN dikonsolidasikan di kementrian... kalo kita *pake* SAK *kan* mengarah ke bisnis terutama untuk laporan aktivitas sehingga data SIMBMN dan SAK berbeda, menurut SAK misalkan peralatan sebesar 300.000.000,00 harus kapitalisasi... SIMBMN *nggak* ada penyusutan... sementara untuk penyusutan dari dirjen pajak menggunakan garis lurus...kita membuat laporan berdasarkan SAK datanya dari SIMBMN, SAI *kan* keluar tahun 2009 ada asset yang *kena* kapitalisasi... itu lho Bu seperti di Renstra data asset menjadi sangat tebal karena berdasarkan

SAI, saat diaudit hampir 60% asset harus dirubah secara manual berdasarkan data Simak biasanya untuk asset tetap yang perlu penyesuaian... yang aneh lagi dari Badan Pemeriksa Keuangan [BPK] setiap ada temuan mintanya sama laporannya... mereka minta laporan keuangannya dikonsolidasikan (Bagian Akuntansi).

Kesulitan implementasi akuntansi akrual yang dikemukakan bagian akuntansi di atas, karena memang menurut regulasi harus dilakukan konsolidasi antara laporan keuangan BLU yang berbasis akrual dengan laporan keuangan kementerian yang berbasis kas, seperti kutipan berikut ini:

Basis akuntansi yang digunakan pengelolaan keuangan BLU adalah basis akrual; dan dalam rangka pengintegrasian Laporan Keuangan BLU dengan Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga, BLU mengembangkan sub sistem akuntansi keuangan yang menghasilkan Laporan Keuangan sesuai dengan SAP (Pasal 8 PMK, No 76/2008).

Kesulitan implementasi akrual juga dinyatakan oleh Staf Perencanaan, “kesulitannya saya rasa karena ada dua regulasi SAP dan SAK sehingga ada dua model... kalo buat neraca harus *full* SAK... lha kalo SAK *buyar* Bu... *misale* depresiasi”.

Berangkat dari pengalaman penerapan akuntansi akrual di beberapa Negara dan di UNK, masihkah dipaksakan penerapan akuntansi akrual di organisasi pendidikan? Hodges dan Mellet (2003) mengemukakan bahwa pengalaman di UK menunjukkan bahwa tidak semua teknik akuntansi swasta sesuai untuk diterapkan pada organisasi sektor publik dan sangat berbahaya untuk mengasumsikan bahwa metode di sektor swasta lebih superior dibandingkan dengan sektor publik tanpa penilaian kritis. Akuntansi akrual bukan merupakan “*magic solution*” untuk meningkatkan kinerja sektor publik (Hodges dan Mellet, 2003). Menganggap superioritas akuntansi akrual dan memandang akuntansi kas sebagai yang inferior, dapat dikatakan sebagai bentuk distorsi komunikasi, karena sebenarnya ada kepentingan tersembunyi kapitalis dalam hal

ini (Lawrence dan Doolin, 1997). Penerapan akuntansi akrual di sektor publik, hanya akan mendukung “rejim internasional” seperti *WB* dan *IMF* sebagai alat untuk melaksanakan *surveillance system*-nya (Wibowo dalam Wibowo dan Wahono, 2003: 4).

Surveillance system oleh lembaga internasional yaitu *WB* dan *IMF* dilakukan melalui pemantauan laporan tahunan (Wibowo dalam Wibowo dan Wahono, 2003: 4). Terbukti *WB* dan *IMF* merekomendasikan kepada negara yang menjadi “pasiennya” untuk menerapkan akuntansi akrual (Elwood dan Newberry, 2007; Adhikari dan Mellemevik, 2011) untuk menjalankan *surveillance system*-nya. Menjadi terbukti bahwa pembiayaan *WB* tidak terlepas dari *bankable activity* (Jones, 2006). *Bankable activity* terpenuhi melalui akuntansi akrual, yang bisa memprediksi solvabilitas maupun likuiditas debitur. Laporan keuangan negara debitur tersebut dijadikan sebagai *long control distance* (Edward, et al., 1999) atau *control at distance* (Robson, 1992). Menurut Neu et al. (2006: 658), “*how supranational institutions such as the World Bank govern from a distance, and how this governance is primarily financial governance*”.

6.3. Akuntansi sebagai Ideologi

Kepentingan akan legitimasi, simbolisasi, dan politisasi yang diperankan akuntansi, menurut Habermas (1968), semua berawal dari rasionalisasi ekonomi. Power dan Laughlin (1992: 132) menyatakan, “*accounting is very much the vehicle for economic reason in practice*”. Rasionalisasi melalui akuntansi dapat ditelusur dari proses rasionalisasi dalam sejarah perkembangan masyarakat. Habermas dalam artikelnya mengenai *Technology and Science as Ideology* (1968) menyatakan bahwa dalam perkembangan masyarakat terdapat tindakan sosial yang merupakan praksis. Praksis dibedakan menjadi kerja, yang merupakan tindakan rasional bertujuan, dan komunikasi yang merupakan

tindakan komunikatif. Tindakan rasional bertujuan mematuhi aturan teknis, mendasarkan pengetahuan empiris dan memilih sarana yang tepat, seperti pernyataan Habermas berikut ini:

We call an action orientation to success instrumental when we consider it under the aspect of following technical rules of action and assess the efficiency of an intervention into a complex of circumstances and events. We call an action oriented to success strategic when we consider it under the aspect of following of rational choice and assess the efficacy of influencing the decisions of a rational opponent (Habermas, 1984 : 285)

Ciri dalam tindakan rasional bertujuan melekat pada akuntansi. Sebaliknya, tindakan komunikatif mendasarkan pada saling kesepahaman timbal balik antarpartisipan komunikasi untuk mencapai konsensus. Tindakan rasional bertujuan terefleksikan dalam sistem ekonomi dan birokrasi negara. Sementara tindakan komunikatif berada dalam wilayah *lifeworld* atau juga disebut sebagai kerangka kerja institusional (lihat Gambar 6). Menurut Habermas, *“action oriented to reaching understanding and referring to the lifeworld as the common background knowledge presupposed in real action”* (Habermas, 1984: 339).

Pada masyarakat tradisional *lifeworld* yang berupa mitos maupun agama masih mendominasi dan melegitimasi tindakan sosial. Tindakan rasional bertujuan pada masa itu masih berada dalam batas-batas tradisi. Perubahan terjadi pada tahap kapitalis liberal. Pada tahap ini mulai muncul rasionalisasi *lifeworld* karena penyesuaian terhadap subsistem tindakan rasional bertujuan (Habermas, 1987: 317). Dalam proses rasionalisasi ini Habermas membedakan rasionalisasi menjadi dua yaitu rasionalisasi “dari bawah”, yaitu rasionalisasi yang diatur oleh tindakan rasionalitas bertujuan, dan “rasionalisasi dari atas”, yang mengakibatkan krisis legitimasi tradisional atau sekulerisasi, karena norma, agama, maupun metafisika tidak membimbing dan mengarahkan tingkah

laku sosial, sebagai gantinya adalah ideologi burjouis yang mengumandangkan kebebasan (Hardiman, 2009). Pada tahap ini ekonomi menjadi dominan atas politik, dan akuntansi merupakan wujud dari tindakan rasionalitas bertujuan atau rasionalitas sistem ekonomi (Belkaoui, 2004). Menurut Habermas, "*all in economic and administrative spheres of life; to this extent it has a relation to purposive rationality*" (Habermas 1984: 167). Rasionalitas ini dianggap sebagai alat yang netral untuk mengoperasikan sebuah sistem. Rasionalitas bersifat operasional, efektif, efisien dapat diotomatisasikan dan dimanipulasi, yang mengabaikan moralitas (Hardiman, 2007) (lihat Gambar 6).

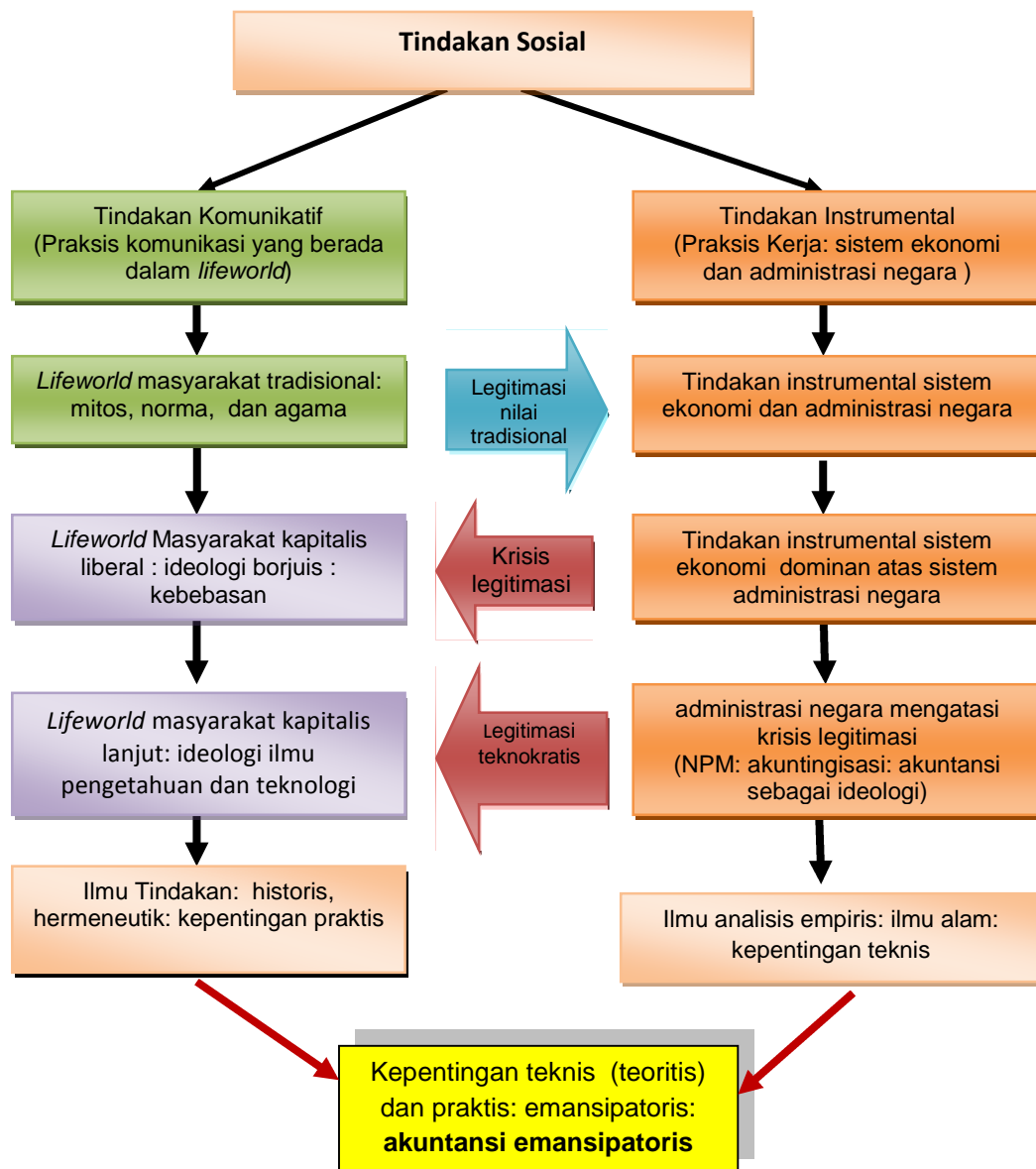
Tahap perkembangan masyarakat selanjutnya yang disebut sebagai tahap kapitalis lanjut. Kapitalis lanjut menggambarkan kondisi masyarakat dewasa ini. Dalam konteks penelitian digambarkan dominasi neoliberalisme melalui *NPM* (BLU) dan praktik akuntansi di dalamnya. Menurut Habermas (1987) pada tahap ini negara berperan bukan untuk mewujudkan tujuan praktis moral melainkan untuk memecahkan masalah teknis ekonomi masyarakat. Untuk itu, negara memerlukan ilmu dan teknologi sebagai pemecah masalah teknis ekonomis. Tindakan instrumental negara yang demikian bisa dipahami. Seperti telah dijelaskan pada Bab IV, bahwa pada prinsipnya negara melayani kapitalis (Farazmand, 1999).

Pada tahap tersebut rasionalisasi "dari atas" mencapai kesadaran teknokratis, yang menjadikan ilmu pengetahuan dan teknologi berfungsi sebagai ideologi. Negara menggunakan legitimasi teknokratis dalam mengatasi masalah ekonomi masyarakat. Akuntansi pada tahap ini digunakan sebagai alat legitimasi teknokratis, atau legitimasi rasionalitas (McKernan dan McLulich, 2004). Menurut Belkaoui (2004), akuntansi sebagai ideologi dimaksudkan sebagai sarana untuk mendukung dan melegitimasi tatanan sosial, ekonomi, dan politik tertentu (lihat Gambar 6).

Seperti dijelaskan sebelumnya, penerapan akuntansi akrual pada sektor publik digunakan untuk mengatasi krisis legitimasi karena ketidakefisienan administrasi publik tradisional, sehingga akuntansi akrual mampu menjustifikasi penerapan *NPM* (Guthrie, 1998). Jika dikaitkan dengan teori Habermas, maka akuntansi akrual sebagai bentuk kesadaran teknokratis digunakan oleh negara untuk memecahkan masalah krisis ekonomi. Seperti telah dijelaskan pada Bab IV, BLU dan praktik akuntansinya digunakan sebagai alat legitimasi untuk mengatasi krisis ekonomi. Dalam konteks penelitian ini, tindakan sosial administratif publik pendidikan tidak lagi dilihat sebagai *public conversation* yang sarat *value* dalam wilayah *lifeworld*, namun menjadi masalah teknis yang diatasi dengan tindakan rasionalitas instrumental (lihat Lawrence dan Doolin, 2006). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akuntansi akrual dalam praktik BLU di UNK dikatakan sebagai ideologi untuk mendapatkan legitimasi teknokratis.

Aktivitas organisasi didorong oleh perilaku untuk mendapatkan legitimasi. Perilaku ini dipengaruhi oleh konstruksi norma sosial. Agar organisasi tetap dapat bertahan hidup, mereka harus berinteraksi dengan lingkungan sosialnya sehingga dapat diterima oleh berbagai konstituen dalam lingkungan tersebut. Dominasi politik dan ekonomi pada masa industrialisasi di barat adalah pasar kapitalisme. Legitimasi pasar adalah efisiensi ekonomi, sehingga organisasi dimotivasi dan dilegitimasi dengan kriteria efisiensi ekonomi (Tinker, 2004). Hal yang sama dinyatakan Dillard *et al.* (2004), operasional organisasi dalam konteks budaya akan lebih terlegitimasi jika mampu secara simbolik mereproduksi rasionalitas efisiensi ekonomi. Legitimasi ini yang ingin dicapai UNK dalam pola BLU. Akuntansi melegitimasi institusi (Sukoharsono, 2005), sehingga organisasi *more business-like*.

Gambar 6
Proses Akuntansi Menjadi Ideologi



Legitimasi institusi melalui akuntansi, dari kaca mata Habermas, disebabkan oleh dominasi kesadaran teknokratis, karena hilangnya kemampuan orang modern dalam membedakan dimensi teknis dan praktis. Teknis merujuk pada hubungan manusia dengan objeknya seperti penguasaan dan pengendalian terhadap alam (Hardiman, 2009: 45). Sebaliknya, dimensi praktis

mengacu pada tindakan sosial antarmanusia yang berupa tindakan komunikatif. Dimensi teknis dalam tindakan sosial disebut juga tindakan instrumental seperti yang dikemukakan Habermas berikut ini:

We call an action oriented to success instrumental when we consider it under the aspect of following technical rules of action and assess the efficiency of an intervention into a complex of circumstances and events (Habermas, 1984: 285).

Akuntansi lebih mengarah pada dimensi teknis, seperti dinyatakan Stewart (1988), akuntansi dilihat sebagai sesuatu yang teknikal, suatu disiplin yang netral dan bebas nilai (Broadbent dan Guthrie, 1992). Untuk itu, akuntansi harus berpegang pada rasionalitas dan objektivitas tanpa pengaruh kekuasaan. Jika dianalogikan, maka tindakan teknis akuntansi menjadi tindakan instrumental untuk pengendalian atau penguasaan atas alam bukan untuk manusia. Jika akuntansi digunakan untuk mengendalikan manusia, maka manusia diibaratkan sama dengan alam yang pasif. Akuntansi yang semacam itu, mereduksi nilai kemanusiaan (Tinker, 2004). Hal ini bertentangan dengan tindakan sosial atau praksis komunikasi manusia yang didasarkan pada *lifeworld*, seperti ungkapan Habermas berikut ini:

Through this communicative practice they assure themselves at the same time of their common life-relations, of an intersubjectively shared lifeworld. This lifeworld is bounded by the totality of interpretations presupposed by the members as background knowledge (Habermas, 1984: 4).

Kesadaran teknokratis melalui akuntansi dapat dipahami melalui kepentingan manusia dalam pengembangan ilmu. Habermas dalam tulisannya mengenai *Knowledge and Interest* (1971) menjelaskan mengenai kepentingan⁴ dalam ilmu pengetahuan. Kepentingan penguasaan terhadap alam oleh ilmu

⁴ Kepentingan adalah kepuasan yang dihubungkan dengan objek atau suatu tindakan. Suatu kepentingan mengandaikan adanya suatu kebutuhan dan sebaliknya, menghasilkan suatu kebutuhan (Hardiman, 1990:166).

empiris analitis, kepentingan komunikasi intersubjektif oleh ilmu-ilmu historis hermeneutis, dan kepentingan emansipatoris oleh ilmu-ilmu tindakan, termasuk kritik ideologi (Adian, 2002). Jika melihat pembagian kepentingan-kepentingan ini, maka akuntansi dengan kesadaran teknokratisnya termasuk dalam ilmu alam.

Penggunaan metode ilmu alam inilah yang dinyatakan sebagai positivisme dalam ilmu sosial. Positivisme dalam ilmu sosial dinyatakan Habermas bertujuan melanggengkan *statusquo* masyarakat kapitalis. Positivisme menghasilkan masyarakat yang selalu berfikir teknokratis dan positifis dengan rasionalitas instrumental. Positivisme mendasari pengembangan *NPM*, yang berasal dari pemikiran ekonomi neoklasik. Pakar-pakar ekonomi neoklasik, menjadikan ekonomi sebagai ilmu murni yang sarat dengan perhitungan-perhitungan matematika dan ilmu positif, yang menghindari *value judgments*, *public advocacy*, dan faktor-faktor non ekonomi lainnya dalam analisis (Deliarnov, 2006). Menurut kaum neoklasik nilai produksi bukan lagi mendasarkan pada nilai tenaga kerja, melainkan terletak pada permintaan pasar dan akumulasi modal. Manusia dianggap seperti tanah dan faktor produksi yang lain, yang diperlakukan sedemikian rupa untuk mencapai efisiensi produksi dan pemupukan modal yang semakin besar, sehingga aliran ekonomi neo klasik dianggap lebih tidak bermoral dibandingkan kaum klasik (Tinker, 2004).

Pada penelitian *mainstream accounting*, akuntansi dipandang sebagai *communicating economic reality* dan sebagai *economic goods*. Dengan kedua pandangan tersebut, akuntansi mengikuti mekanisme pasar, sehingga akuntansi dilihat *impersonal* dan *value-free* (Hines, 1987). Hitungan matematis digunakan untuk menghitung biaya produksi termasuk biaya tenaga kerja. Positivisme dalam akuntansi tersebut yang dikatakan telah mereduksi nilai-nilai kemanusiaan (Tinker, 2004). Karena menurut Habermas (1987) positivisme mengabaikan

aktor (Ritzer dan Goodman, 2010:177). Dobb (1973) mengkritisi bahwa fondasi ekonomi tidak ditentukan oleh logika maupun matematis seperti dalam ilmu kalkulus yang mendasari akuntansi, melainkan ditentukan oleh faktor moral, sosiologi, sejarah dan kelembagaan. Dengan demikian, akuntansi seharusnya dilihat sebagai suatu konstruksi sosial yang tidak bisa terlepas dari konteks organisasi, sosial, dan politik (Sukoharsono, 2005).

Akuntansi akrual yang diterapkan di organisasi sektor publik, memuat kepentingan *control* atau penguasaan kapitalis atas sektor pendidikan (Neu et al., 2006). Akuntansi termasuk dalam ilmu empiris analitis yang mendasarkan pada praksis kerja dengan dimensi tindakan rasional bertujuan (lihat Hardiman, 2009). Dengan kata lain, penelitian empiris bertujuan untuk menghasilkan ilmu pengetahuan yang dapat dimanfaatkan secara teknis. Ilmu empiris analitis menggunakan pendekatan positivistik yang bersifat objektif. Kesadaran teknokratis, yang positivistik, menurut Habermas telah menindas dimensi etis manusia yang terkait dengan kehidupan sosialnya. Obyektivasi dalam diri dari cara berfikir positivisme menghasilkan masyarakat berwatak ideologis, yang mengedepankan kepentingan teknis.

Di tingkat organisasi, seperti dinyatakan Stewart (1988), akuntansi dilihat sebagai teknologi pemecahan masalah yang dapat memfasilitasi kebutuhan organisasi, seperti digunakan untuk dasar pengambilan keputusan (Broadbent dan Guthrie, 1992). Parker dan Guthrie (1990) menyatakan bahwa akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja mampu menunjukkan ukuran efisiensi, *cost saving*, produktifitas, dan kinerja. Hal ini mengisyaratkan telah meningkatnya praktik akuntansi sebagai teknologi di sektor publik. Sektor publik yang sebelumnya lebih mendasarkan pada relasi sosial, saat ini lebih didominasi hubungan-hubungan teknis (Hardiman, 2009:45), seperti

implementasi *NPM* melalui korporatisasi dan akuntingisasi (Hood, 1995) (lihat Gambar 6).

Value dalam *lifeworld* yang melekat pada organisasi pendidikan selayaknya didekati dengan tindakan sosial dengan praksis tindakan komunikatif. Kepentingan tindakan komunikatif ini berada dalam wilayah ilmu historis-hermeneutis, dengan pendekatan nonpositivistik yang lebih bersifat subjektif. Dalam bahasa Habermas tindakan komunikatif berasal dari komunikasi intersubjektif timbal balik dengan saling pemahaman untuk mencapai konsensus. Ilmu hermeneutik berorientasi pada “pemahaman” atau *verstehen* untuk menemukan “makna”, dibandingkan hanya sekedar “penjelasan” atau *erklaren* yang ada dalam ilmu empiris analitis. Makna yang dibentuk secara intersubjektif dalam tindakan komunikasi memunculkan identitas ego melalui dialog. Kesadaran diri ego berasal dari ego yang berkomunikasi dengan diri sendiri dan orang lain (Hardiman, 1990). Oleh karena itu, penelitian hermeneutik bertujuan untuk menghasilkan pengetahuan yang bersifat praktis bagi manusia sebagai makhluk sosial yang berinteraksi dengan manusia lain.

Pengetahuan bersifat praktis, karena pengetahuan merupakan perwujudan dari informasi yang terdapat dalam diri manusia. Bell (1973) dikutip Fuchs dan Hofkirchner (2005) menjelaskan definisi pengetahuan sebagai sebuah kumpulan pernyataan yang telah diorganisasi dari fakta atau ide pemikiran. Pengetahuan bukan berada di alam. Pengetahuan dibentuk oleh budaya dan dari interaksi manusia. Pengetahuan berada pada pikiran atau otak manusia dan dalam struktur masyarakat. Pengetahuan berhubungan dengan manusia. Law (1996) menyatakan bahwa akuntansi berguna dalam hubungan dengan manusia dan lingkungannya. Sebagai pengetahuan yang berguna akuntansi akan “disimpan”, untuk memberikan informasi kepada kita bahwa terdapat sejarah masyarakat dan berisi mengenai hubungan sosial yang memungkinkan untuk

relasi masyarakat yang akan datang. Penyimpanan pengetahuan akuntansi dapat berupa peraturan, teknologi, *power*, keputusan, norma, kepentingan, tradisi, mitos, kode etik, rutinitas, *database*, organisasi, dan institusi (Fuchs dan Hofkirchner, 2005).

Sebagai suatu produk budaya, akuntansi mampu mengubah model perilaku maupun tindakan aktor yang terlibat (Lowe, 2004). Hal yang sama dinyatakan Sukoharsono (2005), akuntansi dapat mengonstruksi individu dan organisasi. Secara individu, praktik akuntansi pada UNK telah mampu mengonstruksi “kesadaran akuntansi”, salah satunya ungkapan “harus *at cost*”. Ini yang oleh Richardson (1987: 8) dinyatakan bahwa “*the way in which accounting is used to constitute reality and the effect on individuals of the legitimation of a particular version of reality*”. Sementara secara organisatoris akuntansi telah mampu mengonstruksi kinerja organisasi, yang menekankan pada keefisienan, keefektifan, dan keekonomisan, sehingga organisasi dinyatakan lebih akuntabel.

Konstruksi sosial oleh akuntansi dapat dikatakan bahwa akuntansi telah memenuhi praksis kerja maupun komunikasi. Teknik akuntansi dapat memerankan dua peran, baik secara teknik maupun institusi yang merefleksikan nilai dan norma sosial untuk mendapatkan legitimasi (Tooly dan Guthrie, 2007). Sebagai contoh, akuntansi digunakan untuk melegitimasi tindakan seperti pembatasan atau pengurangan aktivitas dalam kaitannya dengan anggaran (Oakes dan Berry, 2009), seperti pernyataan “program itu sesuai hajat dana” (Rektor). Deskripsi ini memperlihatkan bahwa sebenarnya akuntansi memiliki praksis kerja yang bersifat teknis dan praksis komunikasi yang berkaitan dengan nilai atau *lifeworld*.

Menurut Habermas (1968) pada dasarnya baik kepentingan teknis maupun praktis yang melekat pada ilmu analisis empiris dan hermeneutik berasal dari rasio yang ingin membebaskan dari kendala atau hambatan atas pengendalian alam bagi ilmu empiris dan hambatan komunikasi bagi ilmu hermeneutik. Pada masa *renaissance* ilmu empiris yang menghasilkan ilmu murni, pada awal perkembangannya juga berangkat dari pembebasan dari takhayul, mitos maupun metafisika. Kepentingan manusia yang utama adalah kepentingan akan diri sendiri (Hardiman, 2009). Kepentingan manusia terhadap alam atau praksis kerja dan kepentingan manusia terhadap manusia lain atau praksis komunikasi inilah yang menjadi dasar kepentingan emansipatoris. Dengan kata lain sebenarnya kepentingan emansipatoris berasal dari dua kepentingan manusia tersebut, kepentingan emansipatoris tidak menegasikan satu kepentingan dengan yang lain.

Dengan demikian seharusnya akuntansi tidak dipisahkan dari kepentingan teknis maupun praktis, karena pada dasarnya akuntansi mengonstruksi realitas sosial melalui teknologi dan praktik (Lowe, 2004). Jika salah satu kepentingan, entah kepentingan praktis atau kepentingan teknis yang mendominasi dan dianggap sebagai satu kebenaran tunggal, maka ilmu pengetahuan yang dihasilkan dari kepentingan tersebut menjadi ideologi (Hardiman, 1990). Sehingga Ilmu Kritis yang bertujuan untuk kepentingan emansipatoris sering disebut sebagai kritik ideologi. Positivisme beranggapan bahwa pengetahuan adalah *value free*. Teori Kritis mengemban tugas untuk membuka “kedok” ideologi positivisme (Hardiman, 1990). Akuntansi juga dikatakan sebagai ideologi (Tinker, 2004; Belkaoui, 2004). Dalam konteks penelitian ini, kritik ideologi adalah kritik atas akuntansi yang positivistik dan *value free*.

Penelitian ini telah membuktikan bahwa akuntansi bersifat *value laden*. Akuntansi digunakan untuk meningkatkan pengendalian ekonomi dan hubungan sosial dalam pencapaian tujuan organisasi (Lawrence, 1999). Pada bab VI ini disajikan kepentingan-kepentingan akuntansi diantaranya, sebagai alat legitimasi dan simbol institusi *more business-like*. Selain itu, akuntansi sebagai alat politik, akuntansi dari epistemologi positivistik yang diklaim sebagai kebenaran tunggal telah menjadikan akuntansi sebagai bentuk dogmatisme atau kesadaran palsu untuk kepentingan kapitalis. Akuntansi menjadi sarana untuk mengaburkan hubungan sosial melalui kesadaran palsu, dalam masyarakat kapitalis (Belkaoui, 2004). Hal ini dibuktikan bahwa akuntansi sebagai *control at distance* kapitalis (Kickert, 1995; Vidovich, 2002; Neu *et al*, 2008; Oakes *et al.*, 1998), seperti yang telah dibahas pada Bab IV.

Dalam analisisnya mengenai keterkaitan antara pengetahuan dan kepentingan emansipatoris, Habermas mendasarkan pada pemikiran Pierce mengenai rasio murni yang menghasilkan teori murni yang bersifat menjelaskan dan memprediksi, dan pemikiran Fichte mengenai rasio praktis yang dikaitkan dengan tindakan (lihat Hardiman, 1990). Kepentingan rasio teknis bersifat empiris, sementara rasio praktis bersifat transedental. Kedua kepentingan membentuk kepentingan rasio quasitransedental atau emansipatoris. Kepentingan emansipatoris ini yang mendorong refleksi diri. Menurut Fichte kepentingan tertinggi adalah kepentingan akan diri sendiri. Dengan tindakan rasio, maka “diri” akan dapat membebaskan diri dari dogmatisme atau kesadaran palsu⁵. Pemikiran inilah yang oleh Habermas dinyatakan Teori Kritis sebagai

⁵ Menurut Guess, kesadaran adalah seperangkat kepercayaan, sikap-sikap, disposisi-disposisi batin, motivasi, preferensi dan seterusnya, palsu: ketika secara epistemis mengklaim dirinya sebagai satu-satunya bentuk pengetahuan yang benar yang berfungsi melanggengkan, menstabilkan atau melegitimasi dominasi yang berasal dari kepentingan penguasaan tertentu (Hardiman, 1990)

refleksi diri. Refleksi diri dikatakan sebagai tindakan emansipatoris, yang akan menciptakan kesadaran baru dan mendorong manusia untuk mengubah hidupnya (Hardiman, 1990).

Bagaimana kepentingan emansipatoris akuntansi? sesuai teori Habermas, kepentingan emansipatoris berangkat dari kepentingan teknis (praksis kerja) maupun kepentingan praktis (praksis komunikasi). Kepentingan teknis berasal dari rasio murni, yang mendasarkan pada ilmu analitis empiris, kepentingan praktis yang berasal dari teori tindakan mendasarkan pada ilmu hermeneutik, maka akuntansi emansipatoris secara metodologi akan dikembangkan dengan dua kepentingan ini, seperti telah dijelaskan di Bab III mengenai metodologi penelitian. Akuntansi emansipatoris akan dibahas pada bab selanjutnya. Untuk Bab VII ini, khusus membahas mengenai ideologi akuntansi mengolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi.

6.4 Ringkasan

Kolonisasi *lifeworld* UNK oleh sistem BLU dimulai dengan akuntingisasi. Akuntingisasi membentuk “sistem nilai dan kesadaran baru” organisasi. Rasionalisasi secara terus-menerus pada *lifeworld* pendidikan tinggi mendorong organisasi ke luar dari peran tradisionalnya. Akuntingisasi bertujuan untuk mendapatkan legitimasi dan simbolisasi, bahwa dengan pola BLU, UNK telah *more business-like*.

Ada kepentingan tersembunyi di belakang implementasi akuntansi akrual yaitu komersialisasi dan liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi. Sebagai BLU, UNK menghasilkan jasa pendidikan semi publik. Akuntansi akrual digunakan untuk pengelolaan dana dari masyarakat, sementara untuk dana dari APBN menggunakan akuntansi kas. Implementasi akrual ini mengindikasikan

keberhasilan skenario WB dalam mengarahkan kebijakan *cost sharing* di Indonesia.

Kepentingan rasionalitas ekonomi, legitimasi, dan simbolisasi yang diperankan akuntansi menjadikannya sebagai ideologi. Akuntansi sebagai ideologi negara digunakan untuk mengatasi krisis ekonomi, sehingga negara mendapatkan legitimasi secara teknokratis. Dalam tingkatan organisatoris, akuntansi sebagai ideologi digunakan untuk mendapatkan legitimasi atas pengelolaan organisasi yang *business-like*. Sifat ideologis akuntansi berasal dari epistemologi positivistik yang *value free*. Akuntansi positif, khususnya akuntansi akrual, sebenarnya adalah *value laden* untuk menjaga, melanggengkan, dan melegitimasi kepentingan kapitalis.

BAB VII

KOLONISASI *LIFE WORLD* UNK ATAS NAMA KUALITAS MELALUI ANGGARAN BERBASIS KINERJA

Accounting was used to support and legitimate the actions of managers in job reduction and cost reduction programmes, some of which impinged negatively on the lived experiences of employees at various levels in the organization, suggesting a degree of pathological, morally undesirable colonization (Oakes dan Berry, 2009: 362).

7.0 Pendahuluan

Bab VII adalah kelanjutan pembahasan bab VI, dengan tujuan pembahasan yang sama, yaitu untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana anggaran sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* UNK. Fokus pembahasan di bab VII mengenai anggaran berbasis kinerja. Pembahasan diawali tentang fungsi anggaran berbasis kinerja untuk mengukur kualitas pendidikan. Bagian berikutnya dibahas mengenai anggaran sebagai proses politik yang mengarah pada terjadinya kolonisasi. Kolonisasi melalui *steering media* anggaran berbasis kinerja menimbulkan patologi sosial, ditempatkan pada bagian akhir dari pembahasan di Bab VII ini.

7.1 Anggaran Berbasis Kinerja “Mengukur” Kualitas Pendidikan Tinggi

Seperti telah dibahas pada Bab IV, akuntansi dalam konteks BLU pendidikan tinggi digunakan sebagai *steering media* kolonisasi kapitalis global. Gray dan Babbington (1998) menyatakan bahwa akuntansi bukan lagi menjadi bahasa pengendalian, namun telah menjadi *soft imperialism* oleh kapitalis global. Akuntansi digunakan sebagai *surveillance system* (Wibowo, 2006) dan *control at*

distance (Neu *et al.*, 2008). Oleh karena itu, implementasi anggaran berbasis kinerja pada institusi pendidikan tinggi, khususnya di UNK, juga tidak terlepas dari skenario *WB*. Dalam bahasa Habermas (1987) sistem ekonomi kapitalis mengolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi melalui *steering media* anggaran (Nelson *et al.*, 2008). Kutipan berikut ini menggambarkan bahwa secara genealogi anggaran berbasis kinerja berasal dari *WB*, yang selanjutnya ditransmisikan ke dalam Renstra Kemendiknas dan Renstra UNK.

*The World Bank is working to encourage not only better-quality outcomes from tertiary education worldwide, but also to promote more efficient tertiary education institutions that innovate and respond positively to meaningful **performance-based allocation** of resources and accountability systems* (World Bank, 2008 dalam Dang, 2009, cetak tebal dari penulis).

Isu tersebut juga diterjemahkan dalam Renstra Kemendiknas berikut ini:

Reformasi perencanaan dimaksudkan agar di dalam penyusunan Renstra tergambar secara jelas keterkaitan antara program, indikator kinerja, dan masukan (*input*) untuk setiap unit kerja. Reformasi perencanaan dan penganggaran dilakukan untuk lebih memantapkan kembali penerapan **penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*)** khususnya di Kementerian Pendidikan Nasional sejak diberlakukannya undang-undang tentang penganggaran dan keuangan Negara...(Renstra Kemendiknas, cetak tebal dari penulis).

Selanjutnya Renstra Kemendiknas tersebut menjadi rujukan UNK dalam menyusun Renstra-nya yang berbunyi, "meningkatkan kemampuan pimpinan di bidang perencanaan program dan **anggaran berbasis kinerja** melalui pendidikan dan pelatihan" (Renstra UNK, 2008-2012, cetak tebal dari penulis).

Anggaran berbasis kinerja dianggap sebagai salah satu cara untuk mendorong peningkatan kualitas *outcomes* pendidikan (*WB*, 2008, dalam Dang, 2009). Menurut *WB* kualitas menjadi masalah utama di berbagai perguruan tinggi di dunia, yang dapat diatasi dengan peningkatan produktivitas (Johnstone, 1998). Demikian juga ketika *WB* melihat permasalahan rendahnya kualitas

pendidikan tinggi di Indonesia yang dapat diatasi dengan peningkatan produktivitas. Oleh karena itu, intervensi *WB* diawali dengan peningkatan kualitas pendidikan tinggi di Indonesia melalui proyek *Quality for Undergraduate Education* atau *QUE* (Brodjonegoro, 1997). Proyek ini dapat dipahami sebagai rintisan penerapan *NPM* di perguruan tinggi Indonesia, karena praktik *Total Quality Management (TQM)* di perguruan tinggi merupakan salah satu contoh penerapan *NPM* (Harris, 1994).

Kualitas identik dengan produktifitas, begitu kiranya yang menjadi formula *WB* dalam melihat permasalahan di perguruan tinggi. Lindsay (1993) menjelaskan bahwa salah satu konsep kualitas dalam pendidikan tinggi adalah pendekatan “*production measurement*” (Singh, 2002). Pendekatan ini memperlakukan kualitas sebagai sinonim dari kinerja, yang menekankan ukuran-ukuran *input* dan *output* (Hood, 1991). Menurut Currie dan Newson (1998), *NPM* menjadi model manajemen yang digunakan untuk mengaitkan antara alokasi anggaran dengan ukuran-ukuran kinerja dan kualitas. Keterukuran kualitas perguruan tinggi dilakukan melalui implementasi anggaran berbasis kinerja yang mempertimbangkan *input* dan *output* (Johnstone, 1998).

Anggaran berbasis kinerja dalam pola BLU di perguruan tinggi, mengacu pada pasal 29 dan 30 PP No. 23/005 tentang BLU. Anggaran berbasis kinerja tersebut diasumsikan juga akan mendukung produktivitas dan peningkatan kualitas pendidikan, sehingga dalam praktiknya di UNK, *learning*

productivity seperti yang dikemukakan Johnstone (1998), akan senantiasa dikaitkan dengan penggunaan anggaran, seperti kutipan berikut:

Ketika diaudit ditanya langsung, kegiatan ini dipakai untuk mendukung sasaran program yang mana, dan ini sesuai dengan misi UNK yang mana... *nyambung* dengan renstra *nggak*... misalkan saya punya kegiatan peningkatan profesionalisme dosen dalam menulis jurnal, *output*-nya apa misalkan **jumlah karya ilmiah** dalam bentuk jurnal internasional... akan ditanya ini dalam rangka program apa, ini mendukung misi UNK yang mana (Anggota SPI, cetak tebal dari penulis).

Contoh keterukuran seperti “jumlah karya ilmiah” mengindikasikan fenomena *Mc Donaldisation* (Ritzer, 1996), di UNK. *McDonaldisation* atau rasionalisasi dalam bahasa Habermas (1987) akan menghilangkan makna atau “*loss meaning*” dan dapat dianggap sebagai bentuk *administrasi evil* (Adam dan Balfour, 1998). Dari perspektif Habermas (1987) anggaran sebagai *steering media* telah memisahkan sistem organisasi dari *lifeworld* UNK.

Anggaran berbasis kinerja yang berangkat dari konsep model pengelolaan korporasi dipaksakan untuk mengendalikan *lifeworld* UNK. Hal ini tidak terlepas dari reformasi pengelolaan perguruan tinggi, seperti yang telah dibahas di Bab IV. Sistem administrasi pendidikan telah dikendalikan oleh subsistem ekonomi, seperti ungkapan Habermas berikut ini:

The government apparatus became dependent on the media-steered economic subsystem; this forced it to reorganize in such a way that political power took on the structure of a steering medium—it was assimilated to money” (Habermas, 1987: 256).

Fungsi pengendali anggaran dalam bahasa Habermas (1987) bisa disamakan sebagai *steering media*. Anggaran sebagai *steering media* dapat bersifat regulatif maupun konstitutif, seperti telah dijelaskan di Bab IV mengenai proses yuridifikasi akuntansi. Jika anggaran mengatur dan mengendalikan aktivitas organisasi sesuai dengan *lifeworld*-nya, maka anggaran bersifat regulatif (Laughlin, 1996; Dillard dan Yuthas, 2006). Sebaliknya, jika anggaran digunakan

untuk mengendalikan aktivitas organisasi pendidikan tinggi yang keluar dari *lifeworld*-nya, maka anggaran bersifat konstitutif (Dillard dan Yuthas, 2006).

Anggaran berbasis kinerja lebih mengarah ke sifat konstitutif, karena mampu mengendalikan, mendisiplinkan, dan “*colonize the mind*” pendidik (Edwards *et al.*, 1996). Pengendalian kualitas melalui anggaran berbasis kinerja pada institusi pendidikan tinggi berdampak pada kerja dosen yang menjadi mekanistik. Oleh karena kinerja dosen lebih dikendalikan oleh target dibandingkan dengan perannya untuk mendorong mahasiswa “*learn how to learn*” (Harris, 1994). Dalam konteks penelitian ini dapat dijelaskan melalui penilaian beban kinerja dosen (BKD) bagi dosen bersertifikat, yang dilakukan tiap semester. Yang mana setiap dosen bersertifikat harus memenuhi komponen tridharma pendidikan tinggi. Bagi yang tidak memenuhi persyaratan dinyatakan tidak lulus dan terancam dihentikan tunjangan sertifikasinya. Ini dapat dimaknai bahwa anggaran berbasis kinerja dapat mengendalikan perilaku dosen.

Tidak dibayarkannya tunjangan sertifikasi dosen merupakan *punishment*, karena tidak terpenuhinya BKD. Hal ini menggambarkan peralihan koordinasi tindakan di lingkungan UNK dari bahasa kolegal ke *steering media* anggaran berbasis kinerja, yang mengarah lepasnya sistem dari *lifeworld* pendidikan. Abernethy dan Stoelwinder (1995) menyatakan bahwa pengendalian administratif seperti penganggaran, akan mengancam nilai dan norma profesional (Syam dan Djalil, 2006). Nilai-nilai pendidikan tinggi tidak lagi dibutuhkan dalam mengoordinasi tindakan, koordinasi tindakan digantikan interaksi yang dikendalikan oleh media, seperti pernyataan Habermas berikut :

The transfer of action coordination from language over to steering media means an uncoupling of interaction from lifeworld contexts. Media such as money and power attach to empirical ties, they encode a purposive-rational attitude toward calculable amounts of value and make other participants while bypassing of consensus-oriented communication. In as much as

they do not merely simplify linguistic communication, but replace it with a symbolic generalization of reward and punishments, the lifeworld contexts in which processes of reaching understanding are always embedded are devalued in favor of media steered interaction, the life world is no longer needed for the coordination of action (Habermas, 1987: 183).

Ketidaktercapaian memenuhi komponen BKD terkadang memicu perilaku individu yang menyimpang, dalam bahasa Habermas (1987) disebut sebagai bentuk psikopatologi, untuk menghindari *punishment*. Dosen akan melakukan tindakan reaktif, konsep “reaktivitas” dalam hal ini adalah bagaimana seseorang akan mengubah perilakunya sesuai dengan ukuran yang akan digunakan untuk mengevaluasi kinerjanya (Espeland dan Sauder, 2007), seperti ungkapan berikut ini:

*Wah kadang susah kalo harus memenuhi syarat semuanya, misalkan untuk Kum lain-lain, katanya minimal harus 3, terlibat dalam satgas-satgas... sekarang untuk memenuhi itu **ya terpaksa harus mau ikut kegiatan biar ada SK... terus untuk pengabdian ya harus cari-cari biar bisa memenuhi** (Dosen Bersertifikat, cetak tebal dari penulis).*

Bahkan demi menyesuaikan ukuran kinerja, aktor bisa melakukan manipulasi. Menurut Shin *et al.*(2011), kinerja akademik dalam implementasi *NPM* memicu perilaku plagiaris dan curang. Hal yang sama terjadi di UNK seperti ungkapan Ketua Jurusan A, “kemarin jurusan **membuatkan** proposal untuk Pak S untuk memenuhi kum B... karena proposal sudah cukup katanya”, (cetak tebal dari penulis). Perilaku manipulasi ini menjadi bukti, seperti apa yang diungkapkan oleh Dony Kleden (Kompas, 2013) bahwa ukuran kuantitas adalah sebuah postulat matematis yang abstrak dan mudah dimanipulasi.

Produktivitas yang tercermin dalam BKD, menjadikan dosen sebagai *semi employment* (Haris, 1994). Ukuran kinerja dosen yang mendasarkan pada

tingkat produktivitas karyanya telah mengalienasinya. Alienasi sebagai ketidakberdayaan manusia karena kesadaran manusia yang sejati, sebagai seorang akademisi telah tercerabut dan diganti kesadaran semu industrialisasi (Nugroho, 2002: 11). Cherns (1978) menyatakan bahwa akuntansi sebagai alat pengukuran telah mengobyektifkan manusia dan nilai kemanusiaan, serta telah mengalienasi manusia dari kerjanya. Ini diungkapkan oleh Boyce (2002) sebagai penghilangan otonomi akademisi. Karena akademisi telah “dikerangkeng” dengan ukuran-ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Menurut Puxty *et al.* (1994), “*academics become coded in terms of their efficiency, as measured by perceptions of their teaching quality*” (Singh, 2002: 13). Fenomena ini menurut Oakes dan Berry (2009: 364), anggaran berbasis kinerja di pendidikan tinggi telah mendistorsi tujuan pendidikan yang sebenarnya, *accounting was seen as distorting the “true” educational goals or lifeworld of the organization.*

Distorsi tujuan pendidikan, menurut Habermas (1987) sebagai bentuk tindakan strategis yang berorientasi sukses. Menurut Habermas kolonisasi sistem atas *lifeworld* berlangsung ketika *steering media* yang mengkoordinasi antara sistem dan *lifeworld* mulai masuk dalam proses reproduksi *lifeworld*. Reproduksi *lifeworld* mendasarkan tindakan komunikatif yang menghasilkan integrasi sosial, digantikan dengan tindakan strategis yang membentuk integrasi sistem, seperti ungkapan Habermas berikut ini:

They are formed on the basis of media that uncouple action from processes of reaching understanding and coordinate it via generalized instrumental values such as money and power. These steering media replace language as the mechanism for coordinating action. They set social action loose from integration through value consensus and switch it over to purposive rationality steered by media (1987: 342).

Integrasi sistem melalui anggaran berbasis kinerja telah mengambil alih tugas ikatan-ikatan sosial dalam komunitas akademik. Anggaran berbasis kinerja sebagai *steering media*, telah menjadi ideologi yang melegitimasi tindakan organisasi. Begitu kuatnya *steering media* masuk dalam proses reproduksi simbolik *lifeworld*, oleh Habermas dinyatakan dengan metafora invasi kolonial secara militer.

When stripped of their ideological veils, the imperatives of autonomous subsystems make their way into the lifeworld from the outside-like the colonial masters coming into a tribal society-and force a process of assimilation upon it (Habermas, 1987: 355).

Pengendalian kualitas yang melekat dalam anggaran berbasis kinerja berasal dari konsep pengendalian dalam proses produksi perusahaan manufaktur. Menurut sejarahnya, praktik pengendalian kualitas dilakukan saat proses produksi pada perusahaan manufaktur setelah revolusi industri (Singh, 2002). Tujuan pengendalian kualitas adalah untuk meningkatkan kualitas *output* dan menurunkan *cost* (Singh, 2002). Hal ini adalah seperti yang dikehendaki WB bahwa anggaran berbasis kinerja *“to promote more efficient tertiary education institutions* (WB, 2008). Tujuan ini juga yang hendak dibawa pola PTN BLU yaitu efisiensi biaya dan peningkatan “kualitas” yang diukur dengan tingkat produktivitas. Berpijak dari ini, apakah tepat kiranya konsep kualitas yang berasal dari perusahaan manufaktur dibawa ke dalam institusi perguruan tinggi?

Menurut Harris (1994), tidak tepat jika konsep *TQM* di industri begitu saja diadopsi untuk organisasi pendidikan tinggi. Menurutnya *“TQM is not a*

panacea". Berbeda dengan Sallis (1994) yang menyatakan bahwa *TQM* di industri dapat diterapkan di institusi pendidikan. Menurut Harris (1994) pendidikan tinggi tidak seperti industri mobil dimana perencanaan dan koordinasi tim dalam *lean production* yang baik akan mampu menurunkan biaya per unit dan akan meningkatkan kualitas. Jika proses pembelajaran disamakan dengan proses produksi manufaktur, maka produk pendidikan akan menjadi komoditas, *"the commodification of existence... education are not human needs or social goods but are products to be marketed* (Dannin, 1996). Jika komoditas yang menjadi filosofinya, maka kembali lagi bahwa rasionalisasi ekonomi jadi mendominasi dalam pengambilan keputusan, seperti pernyataan berikut ini:

SPSA untuk tahun ini yang seleksi nasional Rp 10 juta, seleksi mandiri 12 juta, untuk D3 A 3 juta D3 P 6 Juta...usulan semula SPSA adalah 18 juta, hal ini dengan pertimbangan minat pasar yang membutuhkan (Dekan).

Konsep *TQM* juga mengharuskan produk yang dihasilkan pabrik harus mampu memenuhi "selera konsumen", *"products must also meet customer requirements"* (Sallis, 1994). Jika *TQM* memperlakukan mahasiswa sebagai konsumen (Harris, 1994), maka relasi mahasiswa dengan perguruan tinggi adalah *customer relation* (Parker, 2002). Pernyataan, "kepuasan pelanggan itu merupakan target lembaga ini", "layanan mahasiswa kan sekarang layanan prima", "kita mengarah pada *TQM*" menggambarkan retorika *TQM* di UNK. Berikut ini kutipan selengkapnya.

Sebenarnya BLU itu mengamanatkan bahwa yang menjadi target utama adalah bagaimana memberikan layanan terbaik... instansi pemerintah diharapkan secara keseluruhan memberikan layanan optimal pada masyarakat, atau *customer* atau *user*,...semua

harus paham bahwa kepuasan pelanggan itu merupakan target lembaga ini (Pembantu Rektor II).

Memperlakukan mahasiswa sebagai pelanggan seperti pernyataan informan di atas, sama halnya dengan pernyataan sekretaris jurusan berikut ini:

Untuk layanan mahasiswa *kan* sekarang harus layanan prima *to Bu* termasuk mengajar harus sebaik-baiknya, *mbimbing skripsi... kalo* di jurusan sini di awal semester ada dialog dengan mahasiswa jadi ada *control* mahasiswa...di sana mahasiswa memberikan masukan mengenai kinerja dosen... *kan* ada baiknya untuk peningkatan kinerja (Sekretaris Jurusan E).

Jika prinsip kepuasan pelanggan seperti dalam perusahaan *profit oriented* diterapkan pada institusi pendidikan, maka kepuasan mahasiswa mungkin berbeda dengan tujuan pendidikan yang sebenarnya. Sebagai pengandaian, seorang konsumen akan puas jika produk yang dibeli berharga murah dan berkualitas baik. Jika hal ini diperupamakan dengan kepuasan mahasiswa, maka kepuasan mahasiswa adalah mendapatkan nilai A, masa studi cepat, dan biaya murah. Proses pembelajaran yang “enak” juga merupakan keinginan mahasiswa. Dosen yang “*nggak enak*” menjadi tidak populer dan “tidak disenangi” konsumen. Berikut ini pendapat salah satu mahasiswa mengenai kepuasannya sebagai konsumen:

Nggak enak diajar Bu P banyak tugas nilainya sulit, enak Bu W he..he..nilainya A semua [berdasarkan pengakuan mahasiswa Bu W sering tidak masuk kelas dan mahasiswa hanya diberi tugas]... kalo Bu N itu kalo di kelas ya kita suruh diskusi sendiri, terus Bu N SMS-an, ... kalo Pak K juga gitu enak nilainya A semua (S. Mahasiswa).

Fenomena di atas diungkapkan Lawrence dan Sharma (2002:14) berikut ini:

Good teachers are the ones who please students. There is a tendency towards “edutainment”, providing students with a pleasant experience and high grades in return for their fees, rather than a challenging and uncomfortable learning experience (Lawrence dan Sharma, 2002: 14).

Jika kepuasan ini yang dimaksud, maka apakah ini yang ingin dicapai oleh UNK? Mungkin saja jawabannya adalah tidak. Namun demikian, kutipan berikut ini memperkuat gambaran “kesadaran korporasi” UNK bahwa pendidikan menjadi komoditas yang akan dibeli oleh mahasiswa sebagai konsumen.

Memperhatikan *enrollment* mahasiswa yang terus meningkat melebihi kapasitas infrastruktur tradisional, dan mahasiswa **belanja pendidikan** untuk memenuhi kebutuhan mereka, kelembagaan dan struktur organisasi UNK harus mengubah diri untuk menekankan akuntabilitas akademik, kompetensi, *outsourcing*, *standardizing* konten, dan adaptasi dengan kebutuhan peserta didik sebagai **konsumen** (Rencana Induk Pengembangan, 2011-2030, cetak tebal dari penulis).

Menganggap mahasiswa sebagai konsumen adalah kurang tepat (Craig *et al.*, 1999), karena jika metafora itu digunakan, maka hubungan antara mahasiswa dengan universitas adalah hubungan antara produsen dan konsumen. Konsumen hanya akan mengonsumsi produk jasa/barang yang mereka butuhkan. Hal ini tentunya bertentangan dengan konsep “*a fundamental ethos of the university’s function to disseminate knowledge*” (Craig *et al.*, 1999). Secara historis kehidupan akademik didasarkan pada *communicative sociation* sebagai *modus vivendi* dalam komunitas akademik. Komunitas akademik akan senantiasa bertujuan untuk melakukan penelitian, hal ini yang menjadi esensi universitas milik pemerintah (Boyce, 2002). Namun saat ini perguruan tinggi masuk pada fase dimana hubungan dosen dan mahasiswa diregulasi dengan pengendalian administrasi dan *economic imperative* (Boyce, 2002), termasuk dalam pola BLU. Berikut ini kutipan mengenai pengendalian administrasi di UNK yang dilakukan oleh lembaga ISO.

Kita kemarin diaudit tim ISO 2008...maunya kan kita diakui secara internasional disamping dari BAN PT....kita kan mau semuanya terukur... insentif meningkat (Ketua Penjaminan Mutu).

Jaminan kualitas melalui akreditasi yang dilakukan lembaga ISO mendukung standar pelayanan kepada mahasiswa sebagai konsumen, seperti kutipan pernyataan berikut ini:

Ya kita sudah mengarah pada *TQM* kemarin ada orang ISO dari *Global Group*, melakukan audit ke-2 ... ya harapannya ada layanan-layanan yang standar ...kita memperlakukan mahasiswa sebagai *customer* kayaknya gitu ya sekarang (Pembantu Dekan II).

Pengendalian administrasi, diantaranya berupa akreditasi yang dilakukan oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN PT), mengakibatkan pembelajaran di perguruan tinggi bersifat instrumental. Sistem administrasi dalam bentuk akreditasi yang sebelumnya sebagai sarana untuk mencapai tujuan, ternyata saat ini malah menjadi tujuan utama. Kriteria akreditasi akan mengarahkan dan mengendalikan interaksi anggota organisasi.

Fenomena tersebut menurut Habermas (1987) bahwa penggunaan sistem dalam masyarakat modern adalah perlu dan memberikan manfaat yang banyak. Namun sistem administrasi semakin memaksa masuk dalam kehidupan sehari-hari. Instrumentalisme menjadi melekat di dalam aktivitas sistem dan mulai mengikis komunikasi yang didasarkan pada pemeliharaan *lifeworld*. Hubungan sistem dan *lifeworld* sejatinya adalah saling memberikan manfaat. *Lifeworld* memungkinkan untuk memperkaya dan lebih memberi makna hubungan masyarakat ketika sistem secara umum memberi sumber untuk lebih merasakan kehidupan. Akan tetapi sistem berubah mengolonisasi *lifeworld*, karena sistem *ceases to be simply a means to the end* (Edgar, 2008; 36).

Kolonisasi juga terlihat dengan masuknya *Global Group* dalam meramaikan industri jasa penilai pendidikan tinggi. Hal ini menjadi bukti kekuatan pasar global yang terus masuk dalam bidang pendidikan. Dengan kata

lain, jaminan dari BAN PT belum cukup melegitimasi jaminan kualitas lembaga, seperti ungkapan “maunya kan kita diakui secara internasional disamping dari BAN PT”. Dalam bahasa Habermas (1976) pasar menjadi pengendali dan pelegitimasi, ketika rasionalitas bertujuan pada sistem negara mengalami krisis legitimasi. Krisis ini sebenarnya dikonstruksi oleh sistem kapitalis, melalui klaim ketidakefisienan sektor publik (Davis, 2010), sehingga Broadbent dan Laughlin (2002) menyatakan bahwa sektor publik telah dikolonisasi oleh sistem kapitalis.

Kolonisasi melalui *economic imperative* memaksa sektor publik pendidikan tinggi menjadi bentuk *pseudo market* setelah penerapan NPM (Edwards *et al.*, 1999). *Pseudo market* dalam perguruan tinggi menjadikan “*money*” sebagai media pengendali penting dalam *lifeworld* organisasi (Singh, 2002). *Pseudo market* berpengaruh pada alokasi anggaran berdasarkan pada proporsi jumlah mahasiswa (Edwards *et al.*, 1999; Franz, 1998). Pernyataan Kepala Bagian Keuangan ini menyajikan fakta bahwa rasionalisasi mahasiswa sebagai sumber utama pendapatan yang menentukan jumlah alokasi anggaran, “anggaran di fakultas itu ya sesuai dengan proporsi mahasiswa...dia seperti konsumen harus dilayani... dia yang *mbayar kok*... ya diberikan peningkatan fasilitas”. Selain alokasi anggaran berdasarkan jumlah mahasiswa, penetapan biaya masuk UNK juga berdasarkan pada pertimbangan minat “pasar”. Hal ini semakin mengindikasikan bahwa jasa pendidikan sebagai komoditas, seperti ungkapan berikut:

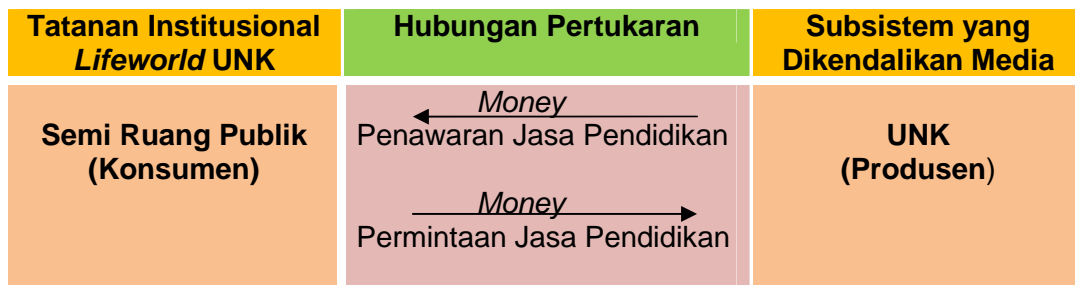
SPSA untuk tahun ini yang seleksi nasional Rp 10 juta seleksi mandiri 12 juta, untuk D3 jurusan M 3 juta D3 jurusan A 6 Juta...usulan semula SPSA adalah 18 juta, hal ini dengan pertimbangan minat pasar yang membutuhkan...Namun terjadi tarik ulur akhirnya menjadi 12 juta (Dekan).

Alokasi anggaran berdasarkan jumlah mahasiswa karena “*customers are the final arbitrators of quality, and without them the institution does not exist*” (Sallis, 1994). Hal tersebut juga terbaca dalam ungkapan informan, “*bangun gedung itu dari mana kalo bukan dari mahasiswa*” dan “*dia yang mbayar kok*”. Ini dapat dipahami bahwa mahasiswa memiliki kontribusi yang besar dalam pendanaan institusi. Sehingga ungkapan “wajar-wajar saja kenaikan biaya” juga dapat dipahami bahwa rasionalisasi ekonomi menjadi pertimbangan utama dalam pengambilan keputusan, berikut kutipannya selengkapnya:

Lha kita bangun gedung itu dari mana kalo bukan dari mahasiswa... ya saya kira wajar-wajar saja kenaikan biaya mahasiswa itu, kalo kayak dulu nggak akan ada bangunan (Ketua Penjaminan Mutu).

TPP dapat digunakan untuk memahami alokasi anggaran berdasarkan jumlah mahasiswa. TPP menjelaskan bagaimana organisasi publik sebagai *supplier* membuat keputusan tentang *supply* dan mengalokasikan anggaran. Teori ini juga menjelaskan bagaimana *public demand* dan bagaimana pasar merespon *demand* tersebut (Beckett, dalam Khan dan Hildret, 2002: 54). Dalam bahasa Habermas (1987), *money* (baca anggaran) sebagai *steering media* digunakan sistem untuk mengendalikan *lifeworld* UNK, dalam relasi transaksi penawaran dan permintaan jasa pendidikan (lihat gambar 7.1). Relasi berdasarkan mekanisme pasar tersebut telah mengubah integrasi sosial dan *lifeworld* UNK menjadi integrasi yang dibentuk oleh sistem BLU. Hal ini mengakibatkan pendefinisian baru *lifeworld* UNK berdasarkan peran konsumen.

Gambar 7.1
Transaksi Jasa Pendidikan di UNK



Sumber : diadaptasi dari Habermas (1987: 320).

Peran baru sebagai konsumen dalam *lifeworld* pendidikan tinggi, disebabkan oleh pertumbuhan kapitalis, serta penarikan *lifeworld* pendidikan tinggi yang sebelumnya dalam ranah publik, ke ranah privat (menjadi semipublik dalam konteks BLU). Pergeseran ranah *lifeworld* menjadikan masyarakat sebagai konsumen jasa pendidikan tinggi yang disediakan oleh sistem negara. Hal ini menjadi bukti terjadinya kolonisasi *lifeworld* oleh sistem (seperti pembahasan Bab IV mengenai perpindahan antarwilayah subsistem pada gambar 4.2). Menurut Habermas (1987), terjadinya kolonisasi karena peran baru warga negara sebagai konsumen, seperti ungkapannya berikut ini:

*A colonization of lifeworld can come about only...where these compensations are financed according to the welfarestate pattern from the gains of capitalist growth and are canalized into the roles in which, withdrawn from the world of work and the public sphere, privatized hopes for self-actualization and self determination are primarily located, namely, in the role of **consumer** and client* (Habermas, 1987: 356, cetak tebal dari penulis).

Peran baru mahasiswa sebagai konsumen berpengaruh terhadap kesadaran rasionalitas ekonomi anggota organisasi di UNK, seperti ungkapan, “kita *kan* mau semuanya terukur... insentif meningkat” (Ketua Penjaminan Mutu). Rasionalitas ekonomi atas keberadaan mahasiswa sebagai konsumen juga terbaca dalam pernyataan berikut ini:

Dulu sebelum ada kelas mandiri proyek-proyek sepi....Misalkan penelitian itu saja harus kompetisi dan cuma sedikit...Sekarang dengan seperti ini dosen dosen banyak mendapatkan insentif... Dosen baru pun sudah bisa ikut menikmati (Sekretaris Jurusan E).

Ungkapan dua informan tersebut mengindikasikan tindakan rasional yang dilakukan oleh aktor. “Media uang” telah mengkoordinasi tindakan, seperti pernyataan Habermas berikut ini:

The growing complexity of subsystems of purposive-rational action, in which actions are coordinated through steering media such as money ...Increasing purity from the rationalization of the lifeworld—and those de-linguistified steering media through which systems of success-oriented action are differentiated out (Habermas, 1984: 342)

Tindakan rasional manusia sesuai dengan asumsi TPP bahwa manusia adalah *homo economicus* (Deliarnov, 2005: 143). Sebagai *homo economicus*, perilaku individu akan bergantung pada rasionalisasi, preferensi dan tujuan individu (Gruening, 2001). Preferensi individu dan pilihan bebas bagi individu (Kurniawan, 2006), menekankan pada keputusan-keputusan rasional (Rachbini, 2006: 89). Keputusan rasional manusia sebagai *homo economicus* didasari oleh kepentingan untuk mencapai kesejahteraan ekonomi.

Pragmatisme kesejahteraan ekonomi telah menggantikan idealisme pada pendidikan tinggi dengan retorika *continuous improvement* (Haris, 1994; Dillard dan Tinker, 1997). Birokrat maupun akademisi menjadi terbiasa dengan “bahasa manajerial” seperti “*strategic plans*”, “*objectives*”, “*total quality management*,” dan “*continuous improvement*” (Watkins dan Arrington, 2007). Kutipan berikut menggambarkan bagaimana bahasa manajerial telah merasuk di UNK.

Prinsip *continuous improvement* harus menjadi pedoman bagi setiap unit kerja di UNK. Konsekuensi dari hal tersebut setiap unit

kerja harus dapat menyampaikan *progress report* dari ketercapaian kinerja program dan kegiatan yang telah dilakukan. Pengusulan program kegiatan dan anggaran pada periode berikutnya harus berdasar pada kinerja periode sebelumnya (Lampiran keputusan Rektor, 2011).

Istilah *continuous improvement* dalam dokumen keputusan rektor tersebut, juga telah sering digunakan dalam bahasa organisasi, seperti kutipan berikut ini:

RBA *kan* harus merujuk pada renstra satker yang bersangkutan...Harus diiringi juga apa yang namanya *control* atau evaluasi secara periodik, BLU itu dipersyaratkan harus membuat kinerja secara triwulan. Hal yang lebih penting lagi, kualitas perencanaan menurut saya *yo* adanya prinsip *continuous improvement*-nya (Anggota SPI).

7.2 Reproduksi Material Anggaran Sebagai Proses Politik

Akuntansi memroduksi dan mereproduksi pengetahuan yang membentuk preferensi dan memengaruhi pengambilan keputusan individu dan kelompok (Power dan Laughlin, 1996). Dalam hal ini, akuntansi memiliki dua peran. *Pertama*, akuntansi menjadi bagian dari *claimsmaking* distribusi sumberdaya organisasi (Rosenberg, 1985). *Kedua*, akuntansi sebagai “*amplifying power*” kelompok yang dominan untuk mewujudkan preferensinya (Richardson, 1987). Tujuan dan perilaku individu yang dominan dalam organisasi, akan membentuk tujuan organisasi melalui proses penganggaran (Covaleski *et al.*, 2003).

Proses penganggaran tidak hanya memfasilitasi pengambilan keputusan yang optimal atas perencanaan dan pengendalian sumber daya, tetapi juga memfasilitasi proses politik yang di dalamnya melekat kepentingan (Covaleski *et al.*, 2003). Proses penganggaran menjadi aktivitas yang *value laden* karena sering terbentuk karena proses negosiasi, kompromi, maupun politik (Courtney dan Richardson, 2006). Ungkapan “umumnya teman-teman berlomba aku *kudu*

sak mene... punya saya yang *urgen* kok di-cut”, “dulu kita pernah *gontok-gontokan...* akhirnya menang *kene*”, dan “dulu itu banyak yang *rame*”, menggambarkan terjadinya konflik kepentingan. Benar apa yang dinyatakan Deem (1998) bahwa praktik penganggaran sering menimbulkan konflik. Berikut ini kutipan selengkapnya:

Umumnya teman-teman berlomba...Aku *kudu sak mene, PD-PD hampir sama...*Umumnya apa yang diusulkan teman-teman itu tinggi-tinggi melampaui apa yang diberikan penjabatan dari rektorat... sekitar 13, padahal kita Cuma dapat 10,8 M.... jadi sekitar 3 itu yang ramai di teman-teman...punya saya yang *urgen* kok di-cut.... yang terjadi seperti itu, 70% fakultas, 30% universitasyang menentukan meningkat tidaknya anggaran pusat... nampaknya begitu... karena pusat itu punya sistem sendiri untuk mengalokasi... dulu itu ya banyak yang ramai... ujung tombak itu fakultas, tapi nampaknya sana (universitas) punya alasan yang dipandang strategis (Pembantu Dekan II).

Pernyataan Pembantu Dekan II di atas menggambarkan adanya konflik kepentingan dalam proses penganggaran. Ungkapan berikut ini juga menggambarkan hal yang sama.

Ya ada Bu beberapa yang masuk [artinya disetujui]....Kajur dilibatkan ya begini ini Bu kita suruh mengisi form kosongan [Bu A sambil menunjukkan dokumen yang dimaksud]... *tapi* pengambilan keputusan lebih banyak fakultas... gini lho Bu kita saat rapat diberitahu dapat jatah sekian, terus kita bagi-bagi ke dosen-dosen... *kalo* itu yang menentukan jurusan....kemarin kita pernah *gontok-gontokan* Bu dengan jurusan lain... Mengenai lab. pasar modal, jurusan lain merasa menagajukan anggaran dan jurusan akuntansi juga merasa mengajukan... Sampai-sampai ada ungkapan sebenarnya pasar modal itu punya siapa...Akhirnya menang *kene* (Ketua Jurusan).

Menurut Courtney dan Richardson (2006) proses penganggaran mengandung unsur politis yang tinggi. Kelompok yang memiliki “*power*” akan lebih berkesempatan memenangkan kepentingannya. Hal itu terjustifikasi oleh pihak pemenang sebagai bentuk, “kesepahaman”. Dalam bahasa Habermas tindakan rektor ini sebagai tindakan strategis secara tersembunyi. Di mana dalam interaksi pelaku tidak sadar menipu diri mereka sendiri, seakan-akan tidak

bertindak secara strategis, dengan menampakkan diri seolah-olah terjadi saling kesepahaman. Inilah yang oleh Habermas (1987) dinyatakan sebagai komunikasi yang terdistorsi secara sistematis.

Distorsi komunikasi juga tampak pada kutipan “porsi itu sudah ditentukan”, “kayaknya sulit ditawar...pembagiannya nanti *kan* ada di Universitas”, menggambarkan bagaimana pihak universitas menentukan proporsi anggaran secara sepihak pada salah satu fakultas. Ini menjadi bukti apa yang dinyatakan Wildavsky (1975) “*realistic budgets are an expression of practical politics*” (Covaleski *et al.*, 2003). Dalam konteks penelitian ini, struktur organisasi rektorat, lebih punya kekuatan dalam memenangkan kepentingannya (Covaleski *et al.*, 2003). Sementara ungkapan, “proporsi anggaran 70% Fakultas dan 30 % universitas”, menurut Tinker (1980) sebagai *outcome* dari konflik dan negosiasi dari berbagai kepentingan. Berikut pernyataan informan selengkapnya:

Porsi itu sudah ditentukan [maksudnya porsi anggaran]... Memang ada tarik ulur waktu itu...Jangan terlalu tinggi karena fakultas juga perlu pengembangan, tapi itu juga kayaknya sulit ditawar... Yang terjadi seperti itu, 70% fakultas, 30% universitas...Yang menentukan meningkat tidaknya anggaran pusat... Nampaknya begitu... Karena pusat itu punya sistem sendiri untuk mengalokasi... dulu itu ya banyak yang ramai... ujung tombak itu fakultas, tapi nampaknya sana [universitas] punya alasan yang dipandang strategis... Sistem otonomi perguruan tinggi itu yang membuat seperti itu....Karena saat itu *kan* rektorat sedang *mbangun* gedung... tetangganya pada *mbangun*... fakultas-fakultas *mbangun*, masak induknya sebagai *brand*-nya tidak *mbangun* (Pembantu Dekan II).

Sementara oleh Rektor penentuan proporsi anggaran tersebut, telah memenuhi ketentuan baku, yang telah melalui “kesepahaman dan kesepakatan”, seperti ungkapan rektor berikut ini:

Proporsional itu sesuai dengan ketentuan baku... Misalkan SPP itu berapa persen dikelola di universitas berapa persen dikelola di fakultas itu ada dan itu kesepahaman dan kesepakatan dengan orientasi kelayakan sesuai dengan fakta kebutuhan

pada unit kelembagaan yang terkait. Demikian juga yang SPSA itu yang universitas 30% yang fakultas dan jurusan itu 70%. Itu disepakati begitu (Rektor).

Pernyataan berikut ini juga menggambarkan bagaimana dominasi pihak universitas dalam alokasi anggaran.

Sudah kita identifikasi misalkan untuk pengembangan profesional akan kita usulkan Rp 4 juta. Ya nanti realisasinya bagaimana...*ndak tau*..pembagiannya nanti *kan* ada di universitas (Ketua Jurusan A).

Anggaran di sini menjadi alat pihak yang mendominasi untuk memenangkan kepentingannya. Menurut Foucault (Sianipar, 2004: 15) dominasi kekuasaan tidak hanya dipahami bersumber dari struktur sentral dan hirarkis, tetapi bersumber dari masyarakat itu sendiri, kekuasaan ada di mana-mana. Kebetulan untuk temuan dalam penelitian dominasi kekuasaan berada pada struktur hirarki tertinggi yaitu rektorat untuk kasus penentuan proporsi anggaran tersebut.

Dominasi mengenai pos anggaran tertentu juga terlihat dalam situs penelitian, sebagai contoh mata anggaran pengembangan sumber daya manusia. Anggaran ini dapat digunakan untuk pengembangan akademik dosen, salah satunya digunakan untuk tujuan seminar ke luar negeri, yang diusung oleh jurusan tertentu. Temuan ini menunjukkan bahwa kekuasaan tidak selalu hirarkis.

Anggaran juga menjadi alat legitimasi bagi pencapaian tujuan atau kepentingan individu seperti dinyatakan oleh Covalleski *et al.* (2003). Tinker (1980) menyatakan bahwa angka-angka akuntansi harus diinterpretasikan bukan sebagai ukuran efisiensi ekonomi, tetapi sebagai *outcome* dari konflik dan negosiasi dari berbagai kepentingan. Untuk menyeimbangkan kepentingan individu dan kepentingan organisasi, maka tindakan organisasi harus dirasionalisasikan dengan kepentingan individu dan diterima agar terlegitimasi.

Dengan kata lain tindakan organisasi merefleksikan kepentingan individu-individu dalam organisasi. Konsep ini dikenal dengan *organizational imperative* (Covaleski *et al.*, 2003). Kepentingan individu diperjuangkan dalam proses penganggaran, seperti ungkapan berikut ini:

On budgeting explicitly addresses the tension in aligning individuals' goals and behaviors with organizational goals and objectives, as well as the role of individuals in shaping organizational goals and objectives, through the budgeting process (Covaleski *et al.*, 2003: 29).

Ungkapan berikut ini menggambarkan bagaimana kepentingan individu di UNK dapat terakomodasi melalui proses anggaran.

Kemudian ada lagi yang kita namakan program pengembangan profesional (*professional development program*) yang kita adopsi dari luar negeri **kita diskusikan dengan Pak Dekan** selaku pimpinan disini ...oh ternyata di luar negeri juga ada program pengembangan profesional untuk dosen. Dan itu sudah kita implementasikan kemarin ke Malaysia dan Singapura ...dan masing-masing orang mendapatkan Rp 3 juta. Bagi mereka yang tidak ikut, boleh menggunakan hak untuk mengikuti seminar atau pelatihan apapun untuk meningkatkan kemampuan profesional mereka dengan dana 3 juta dalam bentuk kegiatan...Jadi tidak boleh dengan uang. Karena dia tidak ikut kegiatan...,mana uangku 3 juta..tidak bisa karena harus dalam bentuk kegiatan, hangus kalau tidak dimanfaatkan (Ketua Jurusan M, cetak tebal dari penulis).

Pernyataan Ketua Jurusan tersebut dipersepsi oleh salah seorang dosen sebagai kemenangan kepentingannya, "untuk seminar keluar negeri itu, itu **ide dari ketua jurusan**" (Dosen, cetak tebal dari penulis).

Menurut Tinker (1981), terdapat konflik dalam proses penganggaran. Berdasarkan temuan di situs penelitian, konflik dapat juga dipahami ketika terdapat perbedaan klaim atas proses penganggaran. Dari sisi birokrat terkesan bahwa proses penganggaran sudah melibatkan semua pihak, namun oleh kalangan dosen mereka merasa tidak dilibatkan. Hal ini menunjukkan adanya

komunikasi yang terganggu, antara pimpinan dengan pihak dosen. Berikut ini kutipannya.

Untuk penyusunan anggaran kita *bottom up*, dari teman-teman jurusan, kabag-kabag, kemahasiswaan dan lain-lain...Pertama-tama kita menyiapkan prediksi kebutuhan dan aktivitas ada belanja barang atau modal, aktivitas mahasiswa (Pembantu Dekan II).

Pernyataan Pembantu Dekan II tersebut di atas, disikapi tidak sama oleh seorang dosen, "Ooo... *kalo* itu domainnya Kajur, kita *kan* tahu kalo sudah jadi baru diinformasikan, nggak ada Bu *bottom up*, *bottom up* baru pada level birokrasi (Dosen E). Pendapat Dosen E tersebut, direspon sama oleh Dosen M, "*Iha* di jurusan A *opo yo ono to* Bu?" [dengan tersenyum saya menjawab] "*yo podho* Bu *ora tau* dilibatkan". Bahkan reaksi yang lebih keras diungkapkan Dosen Jurusan A, "anggaran kita *mari* merencanakan *nggak* pernah di-*floor*-kan ke *awake dhewe...pokoke* semua *sendiko dhawuh seko pusat* termasuk anggaran". Salah satu Dosen Jurusan M juga mengungkapkan hal yang sama, seperti ungkapan berikut ini:

Ya gini Bu di kita anggaran di-*floor*-kan oleh pimpinan, dengan kata lain pimpinan sudah punya *plot-plot* kita tinggal menyetujui *aja*, sebagai contoh ide seminar ke luar negeri kemarin berasal dari pimpinan jurusan Jadi menurutku anggaran di kita tidak berangkat dari kebutuhan riil, *kan* ada permasalahan yang bisa diatasi dengan dukungan anggaran (Dosen Jurusan M).

Menurut pihak Bagian Perencanaan pelibatan dari "bawah" dalam proses penganggaran sebenarnya sudah diupayakan sedemikian rupa, namun hal tersebut tidak mendapatkan respon seperti yang diharapkan, seperti ungkapannya berikut ini:

Sebenarnya pusat sudah menginginkan *bottom up tapi* yang terjadi disurati pun responya rendah, yang *nyetor* paling 2 atau 3 fakultas biasanya yang rajin Fakultas M dan S... Dekannya mungkin yang berpengaruh... karena rektornya *kan* dari Fakultas S mungkin ada tekanan...Karena rendahnya respon unit kerja maka biasanya bagian keuangan "yang main-main" *yah* dinaikkan 10% dari tahun yang kemarin (Bagian Perencanaan).

Pendapat yang sama mengenai rendahnya respon unit kerja dalam keterlibatan proses penganggaran, seperti diungkapkan Staf Bagian Anggaran berikut ini:

Saya rasa perencanaan kurang maksimal dari unit-unit kerja,...dan yang lebih penting menurut saya kepedulian pimpinan *kan* harusnya ditelpon.. jadi *nggak* ada sistem *reward* dan *punishment*... misalkan lihat laporannya ...kita masih berprinsip input *dhuwite piro* bukan *output*... *kan* yang ideal *output*-nya berapa baru kebutuhan *input*-nya berapa (Bagian Anggaran).

Jacobs (2000) meneliti tentang anggaran berbasis kinerja pada organisasi pendidikan yang dikaitkan dengan efisiensi. Menurut Tooty dan Guthrie (2007: 11), anggaran “*linked to the view that school success and performance depends on economic efficiency and effectiveness*” (Fowler, 2009). Dari hal ini dapat dipahami kinerja dan keberhasilan organisasi pendidikan bergantung pada efisiensi dan efektifitas. Di sinilah terjadi pergeseran peran anggaran sektor publik yang sebelumnya hanya berperan sebagai pengendali alokasi sumberdaya negara (Humphrey *et al.*, 1993), namun saat ini juga berperan sebagai alat akuntabilitas dalam pencapaian *VFM* (Lapsley dan Pettigrew, 1994; Edwards *et al.*, 1999; Guthrie *et al.*, 1999; Kimura dan Mourdoukoutas, 2000; Hoque, 2005; Anderson dan Tengblad, 2009).

Menurut Hopwood (1992), konsep efisiensi dalam anggaran berbasis kinerja tidak mudah untuk diterjemahkan dalam berbagai organisasi sektor publik. Pencapaian efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja dianggap sebagai mitos atau *belief system* yang bersifat diskursif (Ezzamel *et al.*, 2007). Oleh Cheung (1996) dikatakan bahwa efisiensi dalam *NPM* hanyalah retorika belaka, hal itu sebenarnya hanya untuk memberi daya tarik atas perubahan administrasi tradisional ke *NPM*. Retorika efisiensi di UNK, sebenarnya juga masih dalam batas retorika, seperti ungkapan berikut ini:

Manajemen yang *good* itu harus akuntabel karena peraturan perundangan yang berlaku harus menjadi acuan termasuk aspek legal dan juga penggunaannya yang efektif dan efisien. Jadi ada standar-standar harga (Rektor).

Mengapa ungkapan rektor tersebut masih dianggap sebagai retorika? karena masih terjadi inefisiensi dalam implementasi anggaran berbasis kinerja, seperti pernyataan berikut ini:

Saya melihat pola efisiensi anggaran tidak jelas....misalkan kemarin Bu saya menjadi panitia dies natalis,...itu kan melibatkan banyak sumber dana maupun sumber daya yang luar bisa... namun yang terjadi bahwa anggaran **sebagian besar diserap pada pos kepanitiaan**... jadi lebih banyak untuk biaya birokrasinya (Dosen B, cetak tebal dari penulis)

Pernyataan “yang penting terserap”, mengindikasikan bahwa cairnya dana menjadi tujuan utama dalam memanfaatkan anggaran. Hal ini tentunya bertentangan dengan konsep efektifitas program yang telah direncanakan. Selain ketidakefisienan, “prinsip pemerataan” tampaknya sebagai keunikan budaya organisasi yang dipelihara untuk harmoni relasi antarindividu dalam organisasi, yang kadang kontradiktif dengan konsep efisiensi. Berikut kutipan selengkapnya:

Yang *nggak* terserap itu, terutama di HaKi, itu pun kita alihkan kegiatannya ..**yang penting terserap**. keterserapan dana oke tetapi aktivitasnya yang kita ubah ..., prinsip-prinsip adalah **pemerataan** disamping profesionalisme, proporsionalitas, itu kita terapkan. Jadi setelah mendapatkan kegiatan penulisan buku misalnya, ia tidak bisa ikut yang pengabdian masyarakat. Tetapi untuk yang program pengembangan profesional ia masih bisa yang 3 juta itu, atau begini, mereka yang sudah dapat pengabdian masyarakat tidak dapat jatah yang penulisan buku. Untuk penelitian kita bagi menjadi 3, pertama penelitian untuk Dr ke guru besar, yang sekitar 10 juta (Ketua Jurusan M, cetak tebal dari penulis).

Yang lebih mencengangkan lagi adalah pernyataan dari salah satu dosen mengenai ketidakefisienan lembaga berikut ini:

“He...he... yang rapat anggaran itu ya Bu..wah ngeri ya kalo sudah *nyemplung kayak gitu*..uang milyaran habis *nggak* jelas...ada satu bagian Bu anggarannya cuma tiga ratus berapa *gitu*, tapi pada kenyataanya bisa menghabiskan milyaran rupiah ...*lha iya ya kok bisa?*”

Temuan di atas mendukung ungkapan Tinker (1980) yang menyatakan bahwa angka-angka akuntansi harus diinterpretasikan bukan sebagai ukuran efisiensi ekonomi, tetapi sebagai *outcome* dari konflik dan negosiasi dari berbagai kepentingan. Bahkan anggaran juga digunakan sebagai alat untuk “menyandera” kegiatan. Ada cerita menarik ketika Sekretaris Jurusan A mengajukan kegiatan untuk didanai fakultas. Oleh Bagian Keuangan berkali-kali usulan tersebut ditolak, dengan alasan kurang jelas mengenai siapa ketua pelaksana, pelaksana dan penanggung jawab. Kemudian, Sekretaris Jurusan A tersebut meminta contoh proposal yang benar ke Bagian Keuangan. Saat membuat proposal Kajur Jurusan A berkata, “Mbak R masukkan jadi panitia *aja* biar lancar!”. Singkat cerita, setelah dimasukkan nama-nama tertentu dalam kepanitiaan semua urusan menjadi “beres dan lancar”. Dari cerita ini, dapat disimpulkan seperti apa yang oleh Habermas (1968) dinyatakan sebagai bentuk pertautan antara pengetahuan dengan kepentingan. Anggaran digunakan untuk melakukan “tindakan rasionalitas bertujuan” guna pencapaian kepentingan individu maupun kelompok.

Pemenangan kepentingan individu dalam proses anggaran sesuai dengan asumsi manusia sebagai *homo economicus* dalam TPP, manusia yang senantiasa ingin memaksimalkan kepentingannya (Deliarnov, 2005: 143). Tindakan *homo economicus* mengarah pada tindakan rasional, yang berlawanan dengan tindakan komunikatif. Habermas (1984) menyatakan bahwa aktor memiliki kapasitas untuk mencapai kesepakatan tindakan melalui *media* bahasa sebagai bentuk rasionalitas komunikatif. Bahasa menurut Habermas (1984) sebagai media asli untuk mencapai kesepahaman. Namun dalam masyarakat

kapitalis karena peningkatan tindakan rasional bertujuan oleh subsistem ekonomi dan administrasi negara, maka tindakan dikoordinasi melalui media uang dan kekuasaan, seperti pernyataan Habermas berikut ini:

A rationalization of everyday communication that is tied to the structures of intersubjectivity of the lifeworld, in which language counts as the genuine and irreplaceable medium of reaching understanding, and, on the other hand, the growing complexity of subsystems of purposive-rational action, in which actions are coordinated through steering media such as money and power...increasing purity from the rationalization of the lifeworld—and those de-linguistified steering media through which systems of success-oriented action are differentiated out (Habermas, 1984: 342).

Steering media uang dan kekuasaan menggantikan media bahasa dalam *lifeworld*, sehingga sistem menjadi terlepas atau *decoupled* dari *lifeworld*. Dalam konteks penelitian ini, anggaran mengoordinasi tindakan aktor dalam kehidupan organisasi, menggantikan komunikasi melalui bahasa yang lebih bertujuan mencapai konsensus. Tidak hanya lepasnya sistem dari *lifeworld*, tahap selanjutnya sistem akan menginvasi *lifeworld* akibat distorsi, seperti ungkapan Habermas berikut ini:

They are formed on the basis of media that uncouple action from processes of reaching understanding and coordinate it via generalized instrumental values such as money and power. These steering media replace language as the mechanism for coordinating action. They set social action loose from integration through value consensus and switch it over to purposive rationality steered by media (Habermas, 1987: 342)

Rasionalisasi subsistem ekonomi dan administrasi negara melalui media uang dan kekuasaan terus merasuk secara lebih mendalam dalam reproduksi simbolik *lifeworld* (Habermas, 1987). Hal ini akan mengubah mediatisasi *lifeworld* menjadi kolonisasi *lifeworld*, seperti dinyatakan Habermas berikut ini:

The mediatization of the lifeworld turn into colonization...capitalism and apparatus of the modern state as subsystems differentiated off from the system of institutions, that is, from the societal components of the lifeworld via the media of money and power (Habermas, 1987: 318).

Proses kolonisasi *lifeworld* dapat dipahami melalui proses reproduksi simbolik *lifeworld*, yang seharusnya mendasarkan pada tindakan komunikatif, berhadapan dengan reproduksi material, yang mendasarkan pada tindakan rasional bertujuan. Reproduksi material berlangsung melalui media aktivitas bertujuan yang digunakan individu-individu yang telah bersosialisasi dalam mewujudkan tujuan mereka (Habermas, 1987: 189). Menurut Hopwood (1983), akuntansi berperan penting dalam proses reproduksi material di organisasi. Dalam konteks penelitian ini formulasi anggaran atau proses penyusunan anggaran dapat dinyatakan sebagai reproduksi material. Sehingga proses penganggaran pada hakekatnya sebagai media individu-individu yang terlibat di dalamnya untuk mewujudkan tujuan mereka.

Habermas juga menyatakan bahwa reproduksi material dalam kehidupan sehari-hari sebagaimana peran ideologi dalam masyarakat yang bersifat imperatif dapat dipahami (White, 1988). Akuntansi sebagai ideologi (seperti yang telah dibahas pada bab VI) digunakan sebagai alat simbolisasi maupun legitimasi. Begitu juga anggaran sebagai ideologi, digunakan untuk simbolisasi dan legitimasi aktivitas organisasi (Tooly dan Guthrie, 2007 dalam Fowler, 2009). Simbolisasi dan legitimasi terlihat dalam proses penyusunan anggaran yang dilaksanakan tiap tahun di UNK. Proses ini hanya merupakan kegiatan “ritual” yang menyimbolkan dan melegitimasi bahwa proses *bottom up* dalam penganggaran telah dilakukan, seperti pernyataan berikut ini:

Pertama-tama plafon PNBP... Kita harus berpedoman pada rambu-rambu arah kebijakan...Untuk prioritas diporsikan

sebesar 10% dari anggaran... tentunya dengan mempertimbangkan perimbangan masing-masing bidang Bidang I,II dan III dari koordinasi tiga bidang tersebut akan disusun RBA yang biasanya diselenggarakan di Batu.....setelah disahkan oleh pusat biasanya ada penyesuaian-penyesuaian (Dekan).

Proses penganggaran juga diceritakan oleh Staf Bagian Anggaran berikut ini:

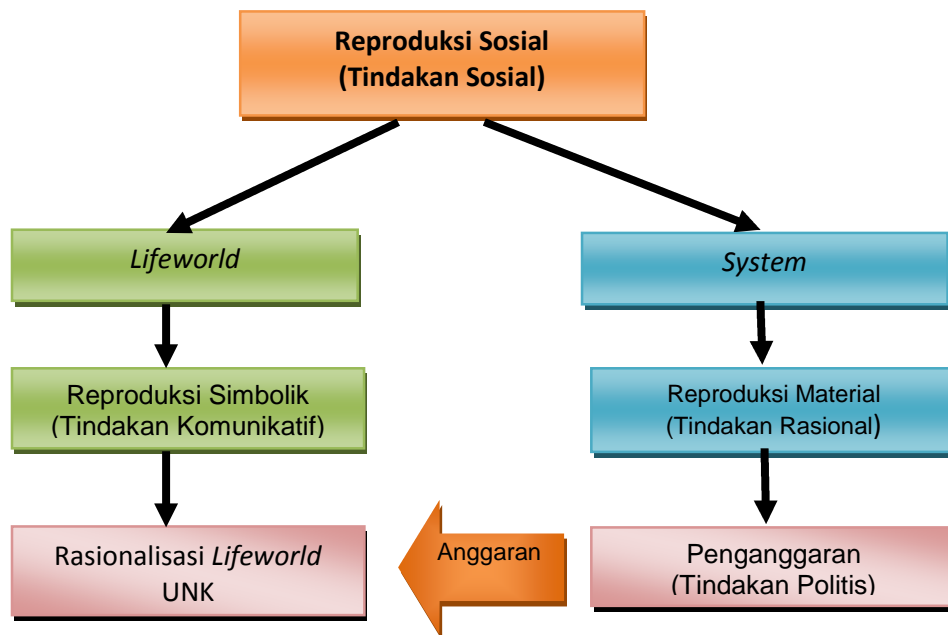
Untuk PNBP biasanya 2 kali pembahasan ya prinsipnya di sana kita bahas dari mana saja pendapatan dan untuk apa saja pengelurannya... setelah pagu pendapatan di-*dok* misalnya 10 M ya nanti nggak boleh melebihi itu... kalo misalkan realisasi melebihi target harus ada revisi ke Depkeu melalui Setdijendikti... revisi biasanya hanya boleh awal bulan sampai Oktober... November Desember sudah tidak boleh... kita bisa menggunakan ambang batas 10% dari anggaran, contohnya boleh belanja 10% dari anggaran yang ada... kalo di akhir tahun revisi cukup di Kanwil untuk merubah DIPA.

Ritual proses penganggaran seperti yang diungkapkan informan di atas, akan selalu berulang dari tahun-ke tahun seperti ungkapan Kepala Bagian Keuangan, “*kalo penyusunan anggaran ya kayak dulu itu lho Bu... Bu Puji kan pernah ikut saat di Batu dulu... ya seperti itu Bu... setelah itu finalisasinya di sini*” [yang dimaksud Pak J di TU]. Bahkan acara ritual persiapan anggaran bisa dikemas untuk *refreshing*, “*penyusunan anggaran yang ke Lombok itu...Wah kalo itu kan intinya biar teman-teman refreshing aja, nggak ada yang beda dengan tahun sebelumnya*” (Anggota SPI).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses politik dalam penganggaran sarat kepentingan, dalam bahasa Habermas (1987) bahwa penganggaran sebagai bentuk reproduksi material yang mendasarkan pada tindakan instrumental. Tindakan instrumental pada dasarnya didorong oleh kepentingan individu untuk mewujudkan tujuannya. Tindakan ini mengabaikan tindakan komunikatif yang melekat pada *lifeworld* dengan tujuan mencapai kesepahaman. Penelitian ini membuktikan bahwa tindakan instrumental untuk pemenangan kepentingan individu maupun struktur mendominasi dalam

reproduksi material anggaran. Reproduksi material dapat dipahami sebagaimana memahami ideologi sebagai imperatif sistem, yang memaksa masuk *lifeworld* melalui rasionalisasi bertujuan, sehingga anggaran yang diproduksi sekaligus digunakan aktor untuk melegitimasi tindakannya (lihat gambar 7.2).

Gambar 7.2
Proses Reproduksi Material Anggaran



7.3 Kolonisasi melalui Anggaran Berbasis Kinerja Menimbulkan Patologi Sosial

Implementasi anggaran berbasis kinerja pada organisasi sektor publik bisa mengakibatkan patologi sosial. Menurut Robson (1992), "*accounting is both a set of ideas and a set of practices*". Sebagai sekumpulan ide, akuntansi dapat menjadi patologi, ketika implementasi dari akuntansi mengakibatkan perubahan yang tidak diharapkan baik menyangkut proses pemikiran maupun perilaku. Praktik anggaran berbasis kinerja telah mengubah pemikiran anggota organisasi yang lebih menekankan pencapaian *VFM* (Laughlin, 1991;

Broadbent, 1993; Oakes dan Berry, 2009) dibandingkan *lifeworld* pendidikan tinggi (Boyce, 2002; Singh, 2002). Perubahan cara berpikir ini yang disebut psikopatologi, sebagai salah satu contoh patologi sosial (Broadbent, 2002; Broadbent dan Laughlin, 2005). Contoh psikopatologi seperti dijelaskan Oakes dan Berry (2009) bahwa anggaran digunakan untuk mendukung dan melegitimasi tindakan manajer. Ungkapan berikut ini menjelaskan bagaimana anggaran menjadi legitimasi kebijakan pejabat struktural dan menyetir kegiatan akademik. Artinya, anggaran berbasis kinerja mampu mengubah perilaku organisasi.

Kebijakan yang kami lakukan selalu mekanistik, aspek keuangan selalu berdasarkan kegiatan...Ada teman yang mengusulkan suatu kegiatan seminar akademis apakah bisa didanai sementara kegiatan tersebut tidak termasuk dalam RBA. Karena selalu ditekankan bahwa semua kegiatan harus selalu disesuaikan dengan RBA...Sebagai contoh kemarin ada teman teman mengajukan kegiatan...saya bilang apa layak sekian hari...Apa layak menyerap sekian...jadi setiap kegiatan dipertimbangkan (Pembantu Dekan II).

Hal yang sama juga bisa ditangkap dari pernyataan informan berikut ini:

Dalam sistem anggaran berbasis kinerja tidak ada anggaran yang digunakan tanpa adanya rencana anggaran yang pasti... fakultas yang ingin mendapatkan jatah anggaran yang banyak ia harus punya rencana kegiatan dulu (Bagian Perencanaan).

Bahkan salah ada informan menyatakan, “tatakelola harus sehat...eleminasi kegiatan *nonbudget*” (anggota SPI). Legitimasi kegiatan melalui anggaran juga terungkap oleh pernyataan Dekan, “semua kegiatan harus mendasarkan pada RBA yang harus *at-cost*”. Pernyataan ini dikuatkan oleh Pembantu Dekan I, yang menyatakan, “semua harus *Activity Based Costing*... mulai tahun ini sudah anggaran kinerja”. Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa para aktor yang berada dalam struktur birokrasi cenderung selalu berperilaku mengikuti regulasi. Perilaku ini tentunya berbeda dengan aktor yang bukan birokrat, karena mereka ini memiliki tanggungjawab dan konsekuensi yang

berbeda atas pelaksanaan anggaran. Perilaku birokrat yang seperti itu, sebenarnya tidak terlepas dari konstruksi awal birokratisasi oleh aktor-aktor utama yang terlibat dalam penyusunan regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran di perguruan tinggi. Mereka telah terasuki “kesadaran teknokratis akuntansi”, sehingga perilaku mereka dituntun oleh tindakan rasional bertujuan.

Anggaran sebagai alat legitimasi tindakan sistem, mengindikasikan telah meningkatnya tindakan rasional bertujuan dalam *lifeworld* pendidikan tinggi (Habermas, 1984). Menurut Edwards *et al.* (1999), anggaran berbasis kinerja pada organisasi pendidikan telah meningkatkan rasionalisasi ekonomi *lifeworld* pendidikan. Rasionalisasi dengan *steering media* akuntansi, secara terus menerus oleh Habermas (1987) dinyatakan telah mengambil bentuk kolonisasi. Rasionalisasi *lifeworld*, yang bertujuan untuk legitimasi tindakan sistem, terbaca pada ungkapan, “kegiatan harus sesuai RBA”, “tidak ada anggaran yang digunakan tanpa adanya rencana anggaran yang pasti”, serta “eliminasi kegiatan *nonbudget*”. Hal ini dapat dipahami bahwa kuasa media anggaran untuk mengatur dan melegitimasi tindakan (Oakes dan Berry, 2009). *Lifeworld* pendidikan tinggi tidak lagi mengatur dan melegitimasi tindakan, dan hanya sekedar menjadi bagian dari sistem, seperti yang dinyatakan Habermas (1987) berikut ini:

Lifeworld tidak lagi diperlukan untuk mengatur tindakan...subsistem-subsistem sosial yang berdiferensiasi melalui media ini dapat melepaskan diri dari dunia kehidupan yang setelah itu akan terpojok menjadi sekedar lingkungan sistem (Habermas, 1987: 248 -249).

Jika *steering media* anggaran mengambil bentuk kolonisasi, maka akan mengakibatkan patologi sosial dalam institusi pendidikan. Menurut Robson (1992) patologi sosial akibat kolonisasi melalui anggaran berbasis kinerja, dapat

terjadi pada tingkatan individu. Ungkapan '*Activity Based Costing*', "*at cost*" menggambarkan bagaimana aktor-aktor organisasi telah terbiasa dengan kosa kata akuntansi, sehingga ini mendukung apa yang dikatakan Edwards *et al.* (1999) bahwa akuntansi telah *colonize the mind*. Dalam konteks organisasi rumah sakit, anggaran berbasis kinerja telah memengaruhi perilaku dokter (Power dan Laughlin, 1992; Yacobs, 1995). Bahkan Pemegang Uang Muka Kerja menganggap bahwa anggaran berbasis kinerja sebagai *control at distance* (Neu *et al.*, 2006), dengan ungkapannya, "*koyo ora dipercoyo wae*". Kondisi ini dari kaca mata Habermas (1987) dinyatakan bahwa *steering media* anggaran mengambil bentuk kolonisasi.

Bentuk pemahaman modern terlalu transparan untuk memberikan celah bagi kekerasan struktural ini dengan cara membatasi komunikasi secara terang-terangan...Pada akhirnya mekanisme sistemik menindas bentuk-bentuk integrasi sosial bahkan di area di mana koordinasi tindakan yang tergantung pada konsensus tidak dapat digantikan, yaitu ketika reproduksi simbolis dunia kehidupan dalam bahaya. Pada wilayah ini, mediatisasi *lifeworld* pun akhirnya mengambil bentuk kolonisasi (Habermas, 1987: 267).

Bentuk patologi sosial akibat kolonisasi melalui anggaran sebagai *steering media*, adalah *loss of freedom* atau hilangnya kebebasan (Habermas, 1987). Menurut Habermas hilangnya kebebasan sebagai akibat semakin meningkatnya birokratisasi dan monetarisasi *lifeworld*. Dalam konteks penelitian ini, anggaran berbasis kinerja telah membatasi kebebasan aktor organisasi dalam menjalankan aktivitasnya (Bourn dan Ezzamel, 1986). Sebagai contoh, pada periode anggaran tahun 2010 di Fakultas X, kebijakan jumlah honorarium mengajar untuk dosen berdasarkan jumlah jam waktu mengajar yang dihitung menggunakan alat *fingerscan*. Karena terjadi banyak penolakan, maka hal itu tidak diberlakukan lagi. Honorarium pada tahun anggaran 2011 mendasarkan

pada jumlah kehadiran mengajar. Durasi waktu mengajar dengan alat *fingerscan* hanya dijadikan bahan evaluasi kinerja dosen. Pernyataan berikut ini menggambarkan penolakan honorarium yang mendasarkan pada jumlah jam mengajar dengan menggunakan alat *fingerscan*.

Saat rapat senat sebenarnya hanya dua orang yang mempermasalahkan penggunaan *fingerprint*...mereka menganggap dengan alat tersebut dosen bagaikan buruh... kalo aku sendiri *nggak* masalah penggunaan *finger scan* tersebut... itu *kan* yang *riil* kita lakukan... yang menjadi permasalahan peng-HR-annya...TU kemarin menghitungnya tidak transparan...(Anggota Senat Fakultas X).

Pendapat anggota senat tersebut di atas sebenarnya sejalan dengan pendapat Pembantu Dekan II berikut ini:

Untuk peg-HR-an yang berdasarkan waktu riil saya malah ditentang...Ya sekarang berdasarkan persentase kehadiran saja maksud saya *nggolek* rejeki *yo sing apik*...harusnya masuk jam 7 masuk jam 8 (Pembantu Dekan II).

Pernyataan Pembantu Dekan II tersebut, didukung oleh Pemegang Uang Muka Kerja berikut ini:

Ya yang adil *kan* sebenarnya *menitan to Bu ! Kan* ada dosen yang cuma 15 menit masuk *terus* ke luar lagi HR-nya sama dengan yang *ngajar* penuh...jadi *nggak* ada bedanya... bagi dosen yang disiplin *nggak* ada masalah dengan *menitan*, tetapi biasanya yang *nggak* rajin itu yang merasa *nggak* enak... pokoknya kami di sini itu hanya menerima dan melaksanakan sesuai ketentuan Bu (Pemegang Uang Muka Kerja)

Ungkapan dosen sebagai “buruh” dapat dimaknai bahwa sebenarnya dengan sistem tersebut yang bersangkutan telah “sadar” bahwa mereka terkolonisasi oleh sistem. Sistem memperlakukan mereka tidak manusiawi ketika kerja dosen hanya dihargai berdasarkan istilah mereka “*menitan*” dikalikan sekian rupiah honorarium yang akan diterima. Sistem yang mendasarkan rasionalitas instrumental ini telah menyederhanakan kinerja dosen dengan durasi waktu mengajar. Rasionalitas ini pada awalnya digunakan untuk

“menertibkan” beberapa dosen “nakal” yang dalam istilah orang akuntansi dosen model *first in first out (FIFO)* yang menggambarkan betapa cepatnya waktu dosen mengajar di ruangan sebelum habis waktunya. Pengendalian oleh sistem dengan *fingerscan* ini dinyatakan oleh Nugroho (2002) berangkat dari rasionalitas yang berakhir dengan irrasionalitas karena menyederhanakan kualitas pembelajaran dari waktu mengajar. Anggaran (melalui honorarium) menjadi media pengendali yang didukung teknologi, telah menjadi instrumen untuk memberikan imbalan ataupun hukuman terhadap kinerja dosen. Nilai kolegal yang lebih mendasarkan pada komunikasi dan kebersamaan telah digantikan dengan interaksi yang dikendalikan oleh media, seperti pernyataan Habermas berikut ini :

Selama media-media tersebut tidak cuma menyederhanakan komunikasi linguistik, namun menggantinya dengan imbalan dan hukuman, konteks dunia kehidupan yang selalu menjadi sandaran bagi proses pencapaian pemahaman pun akhirnya terdevaluasi karena lebih mengutamakan interaksi yang dikendalikan media (Habermas, 1987: 248 -249)

Penggunaan alat *fingerscan*, mengindikasikan adanya *surveillance* aktivitas pengajaran (Saravanamuthu dan Tinker, 2002). Menurut Adam dan Balfour (1998), teknologi sebagai rasionalitas instrumental ikut dalam kejahatan administrasi. Peningkatan penggunaan teknologi dalam mengendalikan manusia berdampak pada hubungan antarmanusia menjadi bagaikan robot (Hopper dan Amstrong, 1991). Hal ini menunjukkan dominasi tindakan rasional bertujuan yang dikendalikan oleh kepentingan teknis dari sistem. Inilah yang dikritisi oleh Habermas (1968) bahwa manusia modern tidak mampu membedakan kepentingan teknis dan praktis (seperti yang telah dibahas di Bab VI mengenai akuntansi sebagai kesadaran teknokratis).

Tindakan rasional bertujuan mengabaikan tindakan praktis komunikasi yang bertujuan untuk saling memahami (Habermas, 1987). Tindakan komunikasi yang melekat dalam *lifeworld* UNK yang sebelumnya dipandu moralitas ataupun etika digantikan media pengendali berupa teknologi *fingerscan*. Perpindahan tindakan yang mendasarkan pada rasionalitas komunikatif menuju media pengendali ini, dikatakan oleh Habermas sebagai *lifeworld* yang mengalami teknisasi, seperti kutipan berikut:

Jika dilihat dari perspektif *lifeworld*, perpindahan tindakan menuju media pengendali akan terlihat sebagai pemangkasan biaya dan risiko komunikasi dan proses penentuan keputusan-keputusan apa saja yang mungkin di wilayah yang tidak menentu dan amat luas... dengan demikian *lifeworld* mengalami teknisasi (Habermas, 1987: 248 -249).

Selanjutnya, ungkapan “yang menjadi permasalahan adalah peng-HR-annya”, mengindikasikan perilaku yang lebih berorientasi pada materi. Menurut Habermas (1987) hal itu memberikan sinyal bahwa reproduksi simbolik masyarakat akademis dalam bahaya. Dalam tingkatan individu akan mengakibatkan psikopatologi. Psikopatologi membentuk kesadaran diri ego individu yang akan berdampak pada perilaku masyarakat kampus serta memengaruhi runtuhnya tradisi akademis. Karena perilaku mereka akan selalu dikaitkan dengan konsekuensi ekonomi yang akan diperoleh. Seperti ditengarai Habermas bahwa kehidupan sehari-hari telah termoneterisasikan (Habermas, 1987: xxxviii). Kemakmuran ekonomis, menjadi ukuran keberhasilan dengan memutlakkan rasionalitas instrumental (Hardiman, 2007). Pemutlakkan ukuran-ukuran kesejahteraan dengan ukuran keberhasilan ekonomi akan menyingkirkan moral (Hardiman, 2009).

Bentuk psikopatologi lain sebagai dampak anggaran berbasis kinerja adalah konflik peran akademisi. Lapsley (2007) menyatakan bahwa implementasi

anggaran berbasis kinerja menimbulkan dilema atau dalam istilah yang digunakan Syam dan Djalil (2006) menimbulkan konflik peran, dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan. Ini terbaca dalam ungkapan berikut ini:

Namun terkadang **pencapaian target menjadi beban** yang terkadang ada dana yang tidak terserap... selain itu semua kegiatan harus mendasarkan pada RBA yang harus *at-cost* (Dekan, cetak tebal dari penulis).

Rektor juga dihadapkan pada masalah target anggaran, seperti pernyataan berikut ini:

Di awal tahun rektor-rektor menandatangani pakta integritas... Yang isinya UNK targetnya sekian... untuk *control* pakta integritas tersebut ya laporan triwulanan itu tapi dari sisi keuangan saja (anggota SPI).

“UNK targetnya sekian” dan “targetnya harus jelas”, mengilustrasikan bagaimana bahasa (anggaran) menjadi alat dominasi (Sianipar, dalam Sutrisno dan Putranto, 2004: 14) dalam aktivitas organisasi. Menurut Habermas, melalui bahasa komunikasi menjadi terdistorsi, “kuasa” anggaran berlangsung melalui pencapaian target. Dalam konteks ini, *lifeworld* pendidikan tinggi bukan yang memandu kegiatan sistem. Namun sebaliknya, sistem mengendalikan *lifeworld* melalui *steering media* anggaran. Oleh Habermas (1987) mediatisasi semacam ini telah mengambil bentuk kolonisasi. Hal ini terbaca dalam ungkapan berikut ini:

Ya sekarang semua harus *Activity Based Costing*... mulai tahun ini sudah anggaran kinerja... yang beda untuk kegiatan atau aktivitasnya nggak boleh sekarang misalnya hanya berbunyi seminar... harus jelas aktivitasnya... targetnya harus jelas... pengelompokkan lebih jelas (Pembantu Dekan I).

Kolonisasi melalui media anggaran, telah mengganggu reproduksi *lifeworld* dalam wilayah sosialisasi berupa hilangnya motivasi dan psikopatologi (Habermas, 1987). Seperti ungkapan “untuk kegiatan seminar teman-teman

pada males karena harus *at cost* apalagi cuma 6 juta, dana tidak bisa dikelola secara maksimal ...**tidak dapat untung**" (Sekretaris Jurusan, cetak tebal dari penulis). Tuntutan harus *at cost* atas setiap aktivitas organisasi, terkadang memaksa aktor untuk melakukan "penyesuaian", seperti pernyataan berikut:

Padahal *kan* kita kegiatan akademik banyak berkaitan dengan aktivitas-aktivitas yang kadang akun-akun yang ada tidak bisa menampung kegiatan... untuk kegiatan seminar yang dikeluhkan banyak teman katanya sekarang ada revisi dan katanya tarifnya cukup realistis... tapi *ya nggak tau...* Realistis *beneran nggak...* *ya* sekarang semua harus *Activity Based Costing...* mulai tahun ini sudah anggaran kinerja (Pembantu Dekan I).

Pernyataan "kadang akun-akun yang ada tidak bisa menampung kegiatan" menggambarkan terganggunya reproduksi *lifeworld* pendidikan dalam komponen masyarakat kampus berupa hilangnya motivasi untuk melakukan aktivitas akademik. "*Harus at cost*" kembali lagi pada pola pikir rasional, yang dalam praktiknya membuat pihak-pihak untuk enggan melaksanakan kegiatan. Konsekuensi selanjutnya dari imperatif sistem administrasi ini adalah perilaku "*moral hazard*" atau psikopatologi, dengan memanipulasi bukti transaksi agar terlegitimasi secara "*at cost*". Ini salah satu dampak tekanan pencapaian efisiensi dalam pola BLU di UNK. Menurut Towler (1998), *NPM* menyebabkan tekanan internal diantaranya peningkatan pengendalian dan peningkatan ketaatan terhadap regulasi.

Ketaatan atas regulasi anggaran berbasis kinerja tampaknya masih dalam batas pemenuhan format anggaran. Ungkapan "*dhuwite piro*" dan "tidak dapat untung" menggambarkan bagaimana anggota organisasi masih dalam *mind set* lama, yaitu pola penganggaran tradisional yang tidak mendasarkan pada rencana kegiatan *input*, *output* dan *outcome*-nya. Hal ini terlihat dari ungkapan, "kita masih berprinsip *input dhuwite piro* bukan *output...* *kan* yang ideal outputnya

berapa baru kebutuhan *input*-nya berapa” (Bagian Anggaran). Pendapat yang sama diungkapkan oleh informan berikut ini:

Bahwa anggaran berbasis pada kinerja *tapi* karena kondisi seperti ini yang terjadi adalah kegiatan itu *dhuwite piro*. Itu kondisinya seperti itu, saya yakin di PTN lain juga *nggak* jauh beda karena waktu pembahasan juga perencanaan program di ..bulan kemarin ketemu dengan PTN lain ya sama ceritanya... akhirnya bidang kemahasiswaan juga tanya, *yo opo wong dhuwite cuma sak mene* (Staf Bagian Perencanaan).

Temuan di atas mengindikasikan bahwa rasionalisasi ekonomi kembali menjadi orientasi utama aktor. Bahkan agar tetap dalam kerangka tarif berdasarkan regulasi, namun secara angka lebih besar uang yang akan diterima, maka honorarium akan “dimainkan dengan frekuensi” yang dikalikan dengan tarif, serta ungkapan “bermain akrobat-akrobat”. Dalam bahasa Habermas (1987), ini sudah merupakan bentuk psikopatologi yaitu perilaku manipulatif. Berikut kutipan selengkapnya:

Terkadang kegiatan baru bisa dilaksanakan di saat pencairan anggaran sudah tidak diperkenankan misalnya Bulan Desember... ya akhirnya kegiatan tetap berjalan... nanti oleh Bu R akan di SPJ-kan untuk tahun depan... ya di sana kan sudah pengalaman untuk **bermain akrobat-akrobat** yang penting pelaksanaan kegiatan bisa berlangsung (Pembantu Dekan III, cetak tebal dari penulis).

Ungkapan “tapi kalau di luar bidang dua..*rodo angel...soale SPJ ne rodo susah*”, menunjukkan adanya dominasi bidang II, yang dalam bahasa Habermas telah terjadi distorsi komunikasi. Monopoli komunikasi akibat distorsi komunikasi berpotensi mengolonisasi pihak lain, sehingga yang terjadi adalah ketidakadilan, berikut kutipannya:

Saiki tim-tim OTK *kan* profesor *kabeh...misale profresor ngekeki hr 300 kan yo gak pantes...mau nggak mau* frekuensi dinaikkan kali 3 terus tanda tangan..*ben rodo pantes*. Tapi kalau diluar bidang dua..*rodo angel..soale SPJ ne rodo susah..kalau bidang dua kan rodo punya privasi...metu ngono nak ambek-ambek*

mereka aman..ibarate gak kiro nak keluwen...he...he (Anggota SPI).

Beberapa temuan yang telah disebutkan menunjukkan adanya patologi sosial di UNK. Ringkasan bentuk patologi sosial karena implementasi anggaran berbasis kinerja di UNK bisa dilihat di gambar 7.3. Gangguan pada wilayah reproduksi kultural berupa hilangnya kebebasan. Hal ini tercermin dari keharusan mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja yang pada dasarnya adalah imperatif sistem dari *WB*. Keharusan implementasi anggaran berbasis kinerja di UNK mengindikasikan semakin meningkatnya birokratisasi dan moneterisasi *lifeworld* UNK. Gangguan reproduksi kultural dari struktur masyarakat berupa hilangnya otonomi lembaga karena kinerja lembaga berdasarkan pada ukuran-ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Gangguan pada masyarakat akan memengaruhi perilaku individu. Individu akan menyesuaikan perilakunya sesuai imperatif sistem. Terjadi krisis orientasi di sini, yang mana individu lebih berorientasi ekonomi.

Gambar 7.3
Patologi Sosial dalam Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di UNK

Gangguan pada Wilayah	Komponen Struktural		
	Kebudayaan	Masyarakat	Pribadi
Reproduksi Kultural	Hilangnya kebebasan	Hilangnya otonomi lembaga	Krisis Orientasi Individu
Integrasi Sosial	Integrasi Sistem melalui Anggaran	Anomi	Keterasingan dari Pribadi akademisi
Sosialisasi	Tradisi Korporasi	Motivasi ekonomis	Perilaku Manipulatif

Sumber: data diolah, diadaptasi dari Habermas (1987: 143)

Gangguan reproduksi simbolik pada wilayah integrasi sosial dalam struktur kebudayaan berupa pengambilalihan fungsi integritas sosial, yang sebelumnya lebih mendasarkan pada norma dan ikatan kolegal, digantikan oleh integrasi sistem melalui anggaran berbasis kinerja. Integrasi sistem berdampak

pada keterputusan hubungan norma kolegal sebelumnya dari anggota organisasi untuk bertindak sesuai dengan norma tersebut, karena anggota organisasi harus menyesuaikan dengan norma baru yang terdapat dalam sistem anggaran. Kondisi ini disebut sebagai anomie (Ritzer dan Goodman, 2004: 149). Anomie berdampak pada keterasingan individu dari pribadi akademisi yang seharusnya. Karena kesadaran akademisi digantikan oleh kesadaran semu industrialisasi (Nugroho, 2002: 11) melalui anggaran sebagai alat pengukuran, yang telah mengobyektifkan manusia dan mengalienasi manusia dari kerjanya (Cherns, 1978).

Gangguan reproduksi simbolik pada wilayah sosialisasi melalui anggaran sebagai *steering media* pada struktur kebudayaan berupa dominasi tradisi korporasi melalui anggaran berbasis kinerja yang didasarkan pada rasionalisasi ekonomi dalam hubungan sosialisasi. Tradisi ini memengaruhi struktur masyarakat yang cenderung berperilaku ekonomis. Motivasi ekonomis terkadang mendorong individu untuk melakukan tindakan manipulatif.

7.4 Ringkasan

Anggaran berbasis kinerja sebagai imperatif sistem digunakan untuk mengukur dan mengendalikan kualitas pendidikan tinggi di UNK. Hal ini membawa konsekuensi relasi baru antara mahasiswa dengan UNK menjadi relasi konsumen-produsen. Relasi ini dalam bahasa Habermas dinyatakan sebagai kolonisasi sistem terhadap *lifeworld* melalui *steering media* anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja mengonstitusi *lifeworld* UNK sesuai sistem kapitalis. Sistem kapitalis bertentangan dengan hakekat *lifeworld* perguruan tinggi.

Kolonisasi melalui *steering media* anggaran juga dapat dipahami sebagai suatu proses politik. Hasil ini semakin membuktikan keterkaitan anggaran, sebagai pengetahuan, dengan kepentingan. Anggaran digunakan sistem administrasi negara untuk mengatasi krisis legitimasi, yang selanjutnya anggaran menjadi ideologi *system* untuk melegitimasi tindakannya. Anggaran sebagai ideologi dalam konteks UNK, saat anggaran digunakan oleh aktor untuk memenangkan kepentingan dan melegitimasi tindakannya. Reproduksi material proses penganggaran lebih mengarah untuk mewujudkan tujuan individu-individu, yang mendasarkan pada tindakan rasional bertujuan. Dominasi tindakan rasional bertujuan dalam penganggaran telah mengabaikan tindakan komunikatif. Ini menyebabkan ketidakadilan, karena tidak terakomodasinya kepentingan pihak lain di luar aktor yang dominan. Anggaran kembali lagi digunakan sebagai alat kolonisasi.

Kolonisasi mengakibatkan patologi sosial. Patologi sosial yang ditemukan dalam penelitian ini telah memberikan bukti terjadinya kolonisasi *lifeworld* UNK melalui anggaran sebagai *steering media*. Patologi sosial dalam temuan penelitian antara lain hilangnya kebebasan (domain reproduksi budaya), anomie (domain integrasi sosial) dan psikopatologi yang berupa perilaku manipulatif (domain sosialisasi). Penyembuhan patologi sosial menurut Habermas (1987: 196) adalah melalui tindakan komunikatif yang berorientasi pada pemahaman timbal balik yang mampu mereproduksi budaya. Dalam konteks penelitian ini adalah reproduksi anggaran emansipatoris, memulihkan kembali integrasi sosial dalam masyarakat akademis UNK, yang dipandu oleh nilai-nilai yang melekat pada *lifeworld* UNK, serta pembentukan identitas pribadi akademis yang sesungguhnya. Penyembuhan patologi sosial ini akan dibahas lebih lanjut pada bab VIII.

BAB VIII

ANGGARAN EMANSIPATORIS BERDIMENSI KETUHANAN SEBAGAI PEMBEBAS KOLONISASI *LIFEWORLD* UNK

Accounting practices can achieve emancipatory goals not only by virtue of the objects they report upon, but also by how the reporting act itself and the reflective response it engenders can transform people's consciousness. Once the emancipator accounting practices become established, they can influence people's thinking and behavior, and the resulting change in consciousness can further transform the accounting practices in a dialectical and iterative cycle of ongoing development (Shapiro, 2009: 951).

8.0 Pendahuluan

Bab VIII ini merupakan pembahasan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana model anggaran emansipatoris yang dapat membebaskan kolonisasi *lifeworld* UNK. Pembahasan diawali dengan filosofi positivistik anggaran berbasis kinerja UNK. Anggaran berbasis kinerja di UNK menimbulkan patologi sosial, sebagai akibat dari terganggunya proses reproduksi *lifeworld*. Penyembuhan patologi sosial dilakukan melalui reproduksi *lifeworld* yang terdiri dari reproduksi kultural, integrasi sosial dan sosialisasi. Untuk itu, bagian selanjutnya membahas mengenai reproduksi kultural yang menghasilkan “pengetahuan kritis anggaran” yang berangkat dari refleksi diri Fichtean. Bagian terakhir dari bab ini membahas mengenai anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan sebagai bentuk pembebasan dari anggaran berbasis kinerja yang positivistik.

8.1 Filosofi Posivistik Anggaran Berbasis Kinerja UNK

Menurut Friedman (1962: 62), ilmu ekonomi menempati peran sebagai ilmu positif yang objektif dan bebas nilai (Tinker *et al.*, 1982). Objektivitas dan

bebas nilainya ilmu ekonomi dalam positivisme ini, dikarenakan aliran ini menganut asumsi ontologi semesta mekanis Newtonian serta metodologis pengamatan berjarak (Adian, 2002: 86). TPP yang mendasari NPM (Gruening, 2001), juga dikembangkan dengan pendekatan positif yang mengabaikan nilai (Deliarnov, 2006).

Klaim bebas nilai dalam ilmu ekonomi ditolak oleh Capra (2007: 221), menurutnya ilmu ekonomi adalah ilmu yang paling bergantung pada nilai. Model dan teori ekonomi didasarkan pada sistem nilai tertentu dan hakekat manusia. Hakekat manusia dalam TPP adalah *homo economicus*, manusia egois yang ingin memaksimalkan kesejahteraannya (Goldfinch dan Walis, 2009: 47; Deliarnov, 2005: 143). TPP mengasumsikan bahwa perilaku bergantung pada rasionalisasi, preferensi, dan tujuan individu (Gruening, 2001; Kurniawan, 2006), masyarakat maupun pemerintah (Rachbini, 2006: 89). Dengan demikian, capaian kesejahteraan dan perilaku rasional menjadi hakekat konsep manusia dalam ilmu ekonomi positivistik. Ukuran kesuksesan manusia semacam ini adalah seperti diungkapkan Hasan (1997: 207), "*rational satisfaction and human happiness become progressively a valid frame of reference and criterion of evaluation*".

Teori ekonomi diilhami ilmu matematika-kalkulus diferensial yang mampu menggambarkan pola paling efisien (Capra, 2007: 231). Oleh karena itu, NPM yang dikembangkan berdasarkan teori ini pun menekankan efisiensi, termasuk BLU. Praktik PTN BLU, seperti telah dijelaskan di Bab V telah menimbulkan patologi sosial.

Marcuse (1964: 17) menyatakan bahwa organisasi untuk tujuan "perang" berbeda dengan organisasi untuk tujuan "damai" (Shapiro, 2009). Ungkapan tersebut digunakan untuk menjelaskan perbedaan tujuan pendidikan tinggi dengan tujuan korporasi. Tujuan pendidikan tinggi jelas berbeda dengan

tujuan korporasi yang mencari keuntungan. Sehingga pola pengelolaan PTN ala korporasi tidak relevan untuk mencapai tujuan pendidikan tinggi. Berikut ini tujuan pendidikan tinggi menurut UU No 20/2003 tentang Sisdiknas:

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab (Pasal 3 UU No 20/2003 tentang Sisdiknas).

Selanjutnya lebih khusus tujuan pendidikan tinggi tertuang dalam UU No 12/2012 tentang Perguruan Tinggi, berikut ini:

Pendidikan Tinggi bertujuan: a. mengembangkan potensi mahasiswa agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia; b. menghasilkan lulusan yang menguasai bidang ilmu, teknologi, dan/atau seni yang dipelajari serta mampu mengaplikasikan dalam peningkatan daya saing bangsa serta memiliki sikap toleran, demokratis, berakhlak tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan nasional; dan c. menghasilkan karya penelitian dalam bidang ilmu, teknologi, dan/atau seni yang bermanfaat bagi kemaslahatan bangsa, negara, dan umat manusia (Pasal 3, UU No 12/2012 tentang PT).

Merujuk pada dua UU tersebut tujuan pendidikan tinggi yang termuat dalam statuta UNK adalah sebagai berikut:

a) menyelenggarakan pendidikan yang menyiapkan mahasiswa untuk menjadi warga negara yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME sebagai tenaga pengajar dan tenaga kependidikan lain, tenaga pengembang dan ahli ilmu pendidikan dan keguruan, tenaga pengembangan dan ahli dalam bidang ilmu, teknologi, sosial budaya dan seni; b) menyelenggarakan penelitian dan pengembangan bidang pendidikan dan non-kependidikan; c) menyelenggarakan pengabdian kepada masyarakat untuk menerapkan ilmu, teknologi, sosial budaya, dan seni secara langsung untuk kemaslahatan masyarakat.

Tujuan pendidikan yang termuat di statuta UNK tersebut tidak sesuai dengan tujuan yang tertera di dalam OTK lembaga sebagai BLU. Berikut ini kutipan mengenai tujuan UNK yang termuat dalam OTK:

Tujuan penyelenggaraan UNK adalah:

- a. memberikan kesempatan yang luas untuk mengakses pendidikan di UNK kepada peserta didik yang memiliki potensi dan kompetensi intelektual, sosial, dan emosional sebagai mahasiswa dari berbagai golongan sosial-ekonomi masyarakat dan wilayah geografis;
- b. menghasilkan lulusan yang berkualitas dan berdaya saing tinggi dalam memasuki dunia kerja yang relevan dengan kebutuhan pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan daya saing masyarakat, dan yang berpotensi meningkatkan peringkat kinerja UNK di tingkat dunia melalui pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- c. memiliki dan melaksanakan sistem tatakelola organisasi yang sehat, akuntabel, otonom, modern, efektif, efisien, dan produktif, untuk memberikan layanan prima dan kepada pemangku kepentingan dan agar mampu berkembang menjadi perguruan tinggi berkelas dunia.

Perbedaan tujuan antara statuta dan OTK UNK tersebut, mengindikasikan adanya ketidaksinkronan idealisme tujuan pendidikan dengan tujuan pengelolaan keuangan BLU. Menurut Savaranamuthu dan Tinker (2002), terjadi hal yang dilematis antara tujuan *NPM* dengan tujuan tradisional universitas, sebagai organisasi yang independen dalam pengembangan pengetahuan dan pusat pembelajaran. Kondisi ini bahkan oleh Green (2005) saat mengomentari universitas di Australia yang dikutip oleh Nagy dan Robb (2005: 1419), "*the death of the Australian university as a public institution' after The University of Melbourne heralded a new model for university education in Australia*".

Hal di atas sebagai gambaran di negara lain mengenai kondisi PTN yang menerapkan *NPM*. Meskipun secara normatif BLU tidak mengutamakan untuk mencari keuntungan, akan tetapi menurut Dharmaningtyas (2005: 283), pertimbangan efisiensi, seperti yang ditekankan dalam BLU tak ubahnya dengan penekanan pertimbangan kapital. Menurutnya pertimbangan efisiensi, diakui atau tidak, telah mematikan ide universitas dan telah mengubahnya menjadi industri persekolahan. Ide dari industri adalah keuntungan bukan penyebaran

ide, gagasan atau pengetahuan. Hal ini juga diungkapkan oleh informan berikut ini:

*Kalo menurut saya politik anggaran artinya keberpihakan, anggaran bukan pada pengembangan SDM namun lebih berpihak pada industri...Dengan BLU sedikit demi sedikit Negara akan lepas tangan...misalnya pendekatan yang digunakan sekarang adalah pendekatan manajemen dengan *income generating*....saya tidak setuju misalkan nantinya UNK akan mengembangkan unit bisnis seperti Pom Bensin, Hotel, air minum...*Iha itu kan* bisnis di luar kompetensi kita (Dosen M).*

Selain penekanan pada efisiensi, Renstra Kemendiknas dan Renstra UNK menyebutkan bahwa hasil pendidikan harus mampu memenuhi kebutuhan dunia usaha dan dunia industri dalam rangka penyelarasan pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha dan dunia industri (seperti yang telah dibahas pada Bab IV dan V). Hal tersebut, menurut Dharmaningtyas (2005: 270) mengakibatkan pendidikan tinggi mengalami krisis identitas, karena pendidikan tinggi lebih didasarkan pada kebutuhan pasar. Pasar bukanlah hakekat universitas, universitas adalah Rumah Pengetahuan yang dibangun dengan etika akademik (Toha-Sarumpaet, dalam Irianto 2012: 180). Indonesia dan khususnya UNK bisa belajar dari pengalaman Universitas Edinburgh, Skotlandia, pada tahun 1990 mengalami defisit neraca karena pengurangan anggaran pemerintah. Solusinya adalah memangkas semua kegiatan yang tidak ada kaitannya dengan pendidikan dan penelitian. Semua sumber daya yang tersisa dialokasikan untuk memperkuat identitasnya sebagai pusat pendidikan tinggi dan riset terkemuka di Inggris (Kompas, 20 Juli, 2012).

Krisis identitas juga diindikasikan ketika PTN BLU diberikan peluang untuk mengelola unit usaha yang mendatangkan keuntungan. Hal ini didukung dengan pasal 69 ayat (6), yang menyebutkan bahwa pendapatan BLU dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan. Meskipun secara normatif pendapatan dari hasil usaha tersebut digunakan untuk

menopang kegiatan operasional perguruan tinggi dalam rangka peningkatan pelayanan, akan tetapi dalam kenyataannya unit usaha tidak menghasilkan pendapatan yang signifikan. Pendapatan lembaga lebih banyak berasal dari mahasiswa (seperti yang telah dibahas di Bab V). Fenomena ini diperkuat lagi dengan data, bahwa proporsi kontribusi biaya operasional PTN BLU, yang berasal dari unit usaha yang dikelola PTN BLU di wilayah Malang, relatif kecil, hanya antara 4% sampai dengan 10% (Jawa Pos, 7 Januari 2013).

Peluang pendapatan dari layanan kepada mahasiswa dipayungi oleh regulasi dan bahkan bagi yang bisa mendapatkan proporsi yang signifikan akan diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya, seperti tertuang dalam penjelasan umum PP No 23/2005 berikut ini:

Terdapat banyak satuan kegiatan yang berpotensi untuk dikelola lebih efektif melalui pola Badan Layanan Umum. Di antara mereka ada yang memperoleh imbalan dari masyarakat dalam proporsi signifikan sehubungan dengan layanan yang diberikan, dan ada pula yang bergantung sebagian besar pada dana yang disediakan oleh APBN/APBD. **Kepada mereka, terutama yang selama ini mendapatkan hasil pendapatan dari layanannya dalam porsi signifikan, dapat diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan** (cetak tebal dari penulis).

Kebijakan tersebut sangat kurang tepat, karena ternyata penghasilan PTN BLU lebih banyak berasal dari mahasiswa, sehingga “logika kualitas produk” yang diusung dalam PTN BLU semakin dipertanyakan. Jika hal tersebut memang bisa berjalan di industri pendidikan tinggi, maka mahasiswa sebagai konsumen akan mendapatkan “komoditas” yang berkualitas dengan harga yang lebih murah. Kenyataan berkata sebaliknya, “komoditas pendidikan tinggi” semakin mahal harganya. Kondisi ini semakin mempertajam kesenjangan sosial, seperti kutipan berikut ini:

If it is to be produced and consumed as a private good, which implies excluding those who cannot afford the price, there will be an inevitable widening of the gap between rich and poor, between

educated and uneducated, and between those who can and cannot participate in the “knowledge” economy (Lawrence dan Sharma, 2002: 6).

Kritik atas PTN BLU juga dikemukakan oleh Salim (dalam Irianto, 2012: 229), “perguruan tinggi sebagai lembaga penggodokan otak bangsa dikuasai birokrat politis kementerian melalui ketentuan BLU, melalui pakta integritas dan kriteria kinerja dalam pengalokasian anggaran”. Ketentuan tersebut termuat dalam pasal 28 ayat (1) PP No 23/2005, yang berbunyi, “pimpinan BLU bertanggungjawab terhadap kinerja operasional BLU sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan dalam RBA”. Pimpinan PTN BLU diikat dengan perjanjian kontrak kerja seperti dalam penjelasan PP No 23/2005 berikut ini:

BLU berperan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya. Kedua belah pihak menandatangani kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*), di mana menteri/pimpinan lembaga induk bertanggung jawab atas kebijakan layanan yang hendak dihasilkan, dan BLU bertanggung jawab untuk menyajikan layanan yang diminta.

Dalam memenuhi kontrak kerja inilah anggaran berfungsi sebagai pengukur kinerja lembaga. Ukuran kinerja dalam *NPM* sebagian besar difasilitasi melalui akuntansi (Parker dan Guthrie, 1990). Hal ini mengisyaratkan telah terjadi peningkatan praktik akuntansi sebagai teknologi di sektor publik. Akhirnya, evaluasi kinerja organisasi bergantung pada sistem akuntansi yang diterapkan (Belkaoui, 2000). Menurut Kaplan dan Norton (1992), “*what you measure is what you get*” (Christie *et al.*, 2004). Ukuran kinerja berdasarkan akuntansi akan memengaruhi perilaku organisasi (Christie *et al.*, 2004). Dalam konteks penelitian ini, anggaran sebagai pengukur kinerja telah memengaruhi perilaku organisasi dan menimbulkan patologi sosial di UNK (seperti yang telah dibahas di Bab VII).

Penjelasan umum PP No 23/2005 menyebutkan “Badan Layanan Umum (BLU), diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja)”. Ini sejalan dengan apa yang dikatakan Currie dan Newson (1998) bahwa *NPM* menjadi model manajemen yang digunakan untuk mengaitkan antara alokasi anggaran dengan ukuran-ukuran kinerja (Singh, 2002). Guthrie (1991) juga menyatakan bahwa manajerialisme (*NPM*) sebagai filosofi dalam praktik akuntansi di sektor publik, selain *economic rationalism*¹. Dalam implementasi *NPM* di organisasi sektor publik pendidikan tinggi, anggaran tidak hanya sebagai basis untuk alokasi sumber daya dan alat pengukuran kinerja (Neu *et al.*, 2008), tetapi juga untuk pencapaian *VFM* (Edwards *et al.*, 1999). Ukuran kinerja melalui anggaran pada UNK dengan demikian dapat dikatakan sebagai akuntingisasi PTN (seperti yang telah dibahas di Bab VI).

Ukuran kinerja menurut Capra (2007: 222), menjadi salah satu contoh model ekonomi yang menekankan pada nilai kuantifikasi dengan bobot moneter. Lebih spesifik Neu (2000) menyatakan akuntansi konvensional² bersifat numerik dan kalkulasi moneter. Sifat ini yang mengonstruksi akuntansi, sehingga akuntansi hanya mengakui dan menyajikan informasi kuantitatif (Triyuwono, 2012: 385). Informasi kuantitatif secara moneter menghasilkan akuntansi yang hanya menyajikan informasi keuangan (Christie *et al.*, 2004; Shapiro, 2009). Informasi keuangan mengarahkan penggunaanya berpikir

¹ *Economic rationalism* biasa digunakan di Australia, sementara di Amerika dinamakan *neoliberalism*. Keduanya memiliki jawaban berbeda mengenai pengurangan peran negara dalam aktivitas ekonomi dan mendorong pada aktivitas pasar bebas. Menurut rasionalisme ekonomi, pasar bebas dapat meningkatkan efisiensi dan menciptakan kesejahteraan. Sedangkan neoliberal menyatakan bahwa peran negara adalah memberikan kebebasan semaksimal mungkin kepada warga negaranya (Wright, 2003: 31).

² Peneliti menggunakan istilah akuntansi konvensional, akuntansi *mainstream*, akuntansi modern, akuntansi positivistik, keempatnya bisa saling menggantikan, karena pada hakekatnya memiliki makna yang sama.

kuantitatif dan mengambil keputusan ekonomi berdasarkan perhitungan kuantitatif saja (Triyuwono, 2012: 385). Tujuan Laporan Kinerja yang tertera dalam penjelasan umum PMK No 76/2008, berikut ini, juga mengindikasikan hal yang sama.

Laporan Kinerja yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang berisikan ringkasan keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari masing-masing program yang disusun dalam Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).

Seperti telah disinggung di bagian awal bab ini, ilmu ekonomi menurut Capra (2007) mengandung sistem nilai tertentu. Sistem nilai yang dimaksud adalah materialisme. Materialisme adalah aliran ontologisme, yang menyatakan bahwa tidak ada hal yang nyata kecuali materi (Mudhofir, 1997: 36). Akuntansi manajemen (termasuk anggaran) menjadi contoh akuntansi dengan aliran materialisme (Tinker *et al.*, 1982). Nilai materialisme akuntansi dipandu oleh etika utilitarian (Christie *et al.*, 2004). Etika utilitarian adalah tindakan dikatakan etis ketika tindakan itu mampu memberikan manfaat bagi banyak orang (Triyuwono, 2012). Aliran utilitarianisme dipelopori oleh David Hume (1711-1776) seorang tokoh aliran empirisme. Aliran empirisme termasuk penganut positivisme (Mudhofir, 1997: 40). Kemudian dikembangkan lebih matang oleh Jeremy Bentham (1748-1832), dengan prinsip utilitarian-nya yang berbunyi "*the greatest happiness of the greatest number*". Prinsip ini menekankan pada kegunaan secara kuantitatif (Adian, 2002: 181). Etika utilitarian ini, yang membuat akuntansi *mainstream* sangat identik dengan angka-angka (Triyuwono, 2012).

Akuntansi konvensional, menempatkan diri baik secara ontologi maupun epistemologi sebagai positivistik (Lodh dan Gaffikin, 1997; Lehman, 2004; Triyuwono, 2012). Aliran positivistik secara ontologi beraliran realisme

(Burrell dan Morgan, 1994). Realisme menjadi dasar ontologi penelitian akuntansi (Chua 1986, Tinker *et al.*, 1982; Triuwono, 2012). Realisme adalah aliran yang menyatakan bahwa objek-objek yang diketahui adalah nyata dalam dirinya, objek tidak bergantung pada yang mengetahui dan juga tidak bergantung pada pikiran (Wahyudi, 1997: 39). Realisme membedakan subjek dan objek, objek independen atau berada di luar subjek yang mengamati, pengetahuan diperoleh ketika subjek menemukan realitas yang objektif (Chua, 1986). Oleh karena itu, akuntansi positivistik mendasarkan pada objektivitas (Shearer dan Arrington, 1993) dan bebas nilai (Tinker *et al.*, 1982).

Stewart (1988) menyatakan bahwa akuntansi di sebagai sesuatu yang teknikal, suatu disiplin ilmu yang netral dan bebas nilai. Akuntansi dilihat sebagai teknologi pemecahan masalah yang dapat memfasilitasi kebutuhan organisasi. Akuntansi digunakan untuk dasar pengambilan keputusan. Oleh karena itu, dengan asumsi ini akuntansi harus berpegang pada rasionalitas dan objektivitas. Prinsip semacam ini berdasarkan pada asumsi teleologi (Hopwood, 1987). Teleologi merupakan bagian dari etika aksiologis yang membuat ketentuan bahwa kebaikan atau kebenaran suatu tindakan sepenuhnya bergantung pada suatu tujuan atau hasil (Mudhofir, 1997: 41). Tujuan pelaporan pelaksanaan anggaran pada BLU, seperti dijelaskan dalam PMK No 76/2008 berikut ini :

Informasi dalam Laporan Realisasi Anggaran/laporan operasional, digunakan bersama-sama dengan informasi yang diungkapkan dalam komponen laporan keuangan lainnya sehingga dapat membantu para pengguna laporan keuangan untuk:

- i. mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi;
- ii. menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi; dan
- iii. menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja BLU dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran (PMK No 76/2008).

Akuntansi dengan epistemologi positivistik cenderung mengartikan akuntabilitas dalam konteks untuk kegunaan pengambilan keputusan (Lehman, 2004), seperti kutipan di atas. Akuntabilitas adalah kemampuan dan komitmen perguruan tinggi untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (penjelasan umum UU PT No 12/2012). Kritik atas akuntabilitas semacam ini dilakukan oleh Molisa (2011) yang menyatakan bahwa akuntabilitas biasanya didefinisikan sebagai jalan atau cara di mana kepatuhan atas peraturan dan regulasi, yang diperlakukan tidak lebih sebagai proses teknis, dibandingkan praktik yang seharusnya dimuati etika.

Pembahasan di Bab IV sampai dengan Bab VII memperlihatkan bahwa positivisme dalam akuntansi menjadikannya sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi yang menimbulkan patologi sosial. Menurut Habermas (1987: 196), untuk mengatasi patologi sosial dan membebaskan dari kolonisasi, dilakukan melalui tindakan komunikatif. Reproduksi tindakan komunikatif dimaksudkan untuk mencapai pemahaman timbal balik, dalam proses reproduksi kultural, integrasi sosial, dan sosialisasi, yang memelihara seluruh komponen *lifeworld*. Reproduksi kultural dalam domain komponen *lifeworld* kebudayaan berupa kritik perolehan pengetahuan, *lifeworld* masyarakat berupa hubungan antarpribadi yang diatur secara legitimasi untuk menjaga integrasi sosial, dan pada tingkatan *lifeworld* pribadi berupa pembentukan identitas dalam konteks sosialisasi (lihat Gambar 8.1).

Gambar 8.1
Tindakan Komunikatif dalam Reproduksi *Lifeworld*

Proses Reproduksi	Komponen Struktural			
	Pribadi	Masyarakat	Kebudayaan	Dimensi Evaluasi
Reproduksi Kultural	Reproduksi pengetahuan	Pembaruan pengetahuan yang efektif bagi legitimasi	Kritik perolehan pengetahuan	Rasionalitas pengetahuan
Integrasi Sosial	Reproduksi pola-pola keanggotaan sosial	hubungan antarpribadi yang diatur secara legitim	Kebudayaan berorientasi nilai	Solidaritas anggota
Sosialisasi	Pembentukan identitas	Internalisasi nilai, menumbuhkan motivasi bertindak selaras dengan norma	Aktivitas interpretif, inkulturasi nilai	Tanggung jawab pribadi

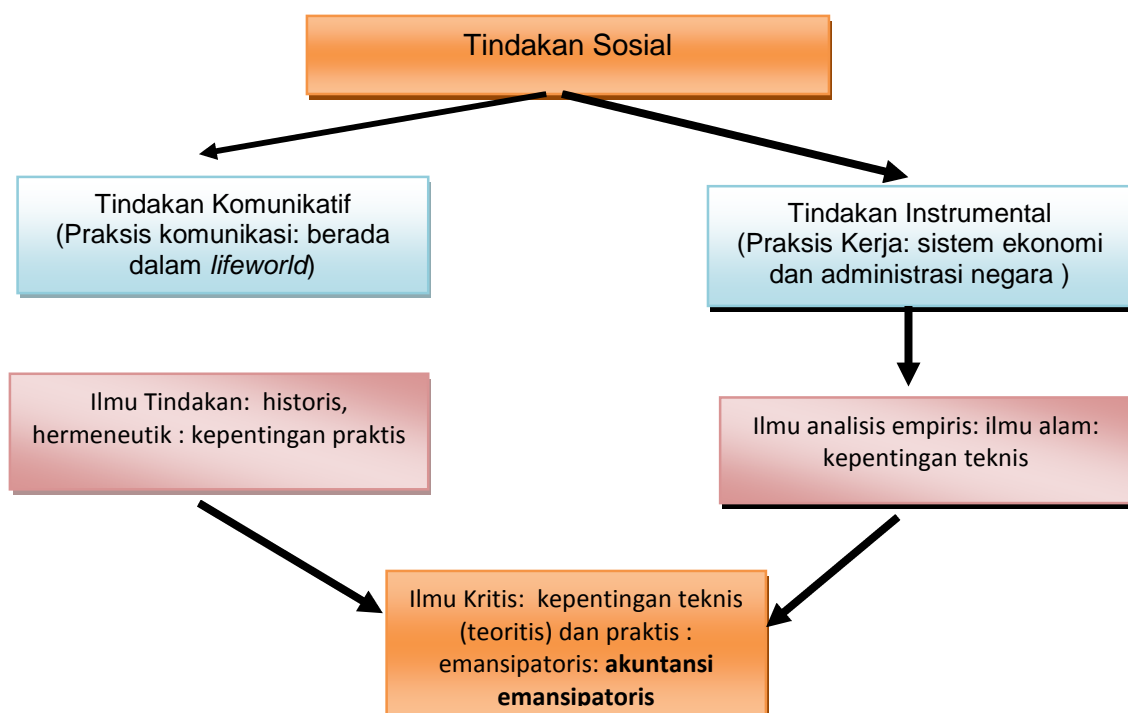
Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 144)

8.2 Reproduksi Pengetahuan (Anggaran) melalui Refleksi Diri Fichteian

Seperti terlihat pada Gambar 8.1 proses reproduksi kultural dalam komponen struktur *lifeworld* terdiri dari: 1) kebudayaan berupa kritik perolehan pengetahuan; 2) masyarakat berupa pembaruan pengetahuan, dan 3) pribadi berupa reproduksi pengetahuan. Reproduksi budaya diawali oleh pribadi yang mampu melakukan reproduksi pengetahuan melalui kesadaran kritis. Kesadaran kritis bertujuan untuk memahami proses pembentukan diri (Habermas, 1987: 208). Kritik atas rasionalitas pengetahuan merupakan evaluasi atas patologi sosial dalam reproduksi kultural ini. Rasionalisasi pengetahuan menjadi kritik utama Habermas, dan menjadikannya sebagai pijakan untuk mengembangkan pengetahuan emansipatoris.

Seperti telah dibahas pada Bab VI, teori kritis Habermas mencoba mengembangkan ilmu pengetahuan dengan tujuan emansipatoris dengan memadukan antara pemikiran Pierce mengenai empirisme dan pemikiran Fichte, Hegel, Kant dan Marx, mengenai refleksi diri (Hardiman, 1990). Empirisme dan refleksi diri berangkat dari kesadaran objektif dan subjektif, yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan teknis maupun praktis. Gambar 8.2 merupakan potongan dari Gambar 6, yang akan digunakan untuk dasar pengembangan akuntansi emansipatoris pada bab VIII ini.

Gambar 8.2
Akuntansi Emansipatoris dalam Perspektif Teori Habermas



Dalam sejarahnya, empirisme objektif dan ilmu tindakan yang bersifat subjektif, berangkat dari tujuan pembebasan dari dogmatisme dan kendala-kendala komunikasi (Hardiman, 1990). Pembebasan yang menjadi tujuan keduanya akhirnya berujung menjadi ideologi, karena dianggap sebagai

kebenaran yang tidak perlu dipertanyakan. Seperti yang dinyatakan Habermas, bahwa kepentingan teknis dan kepentingan praktis berasal dari kepentingan rasio (Hardiman, 1990:187). Pengagungan terhadap rasio dalam kepentingan pengetahuan inilah yang akan menjadi ideologi baru.

Kelemahan Teori Habermas, yang hanya mementingkan rasio, menjadi salah satu pertimbangan peneliti untuk menggunakan pemikiran lain dalam pengembangan akuntansi emansipatoris perguruan tinggi. Selain itu, tujuan organisasi sangat penting untuk diperhatikan dalam wacana akuntansi emansipatoris (Shapiro, 2009). Dalam konteks UNK, tujuan organisasi juga menjadi pertimbangan penting dalam pengembangan anggaran emansipatoris. Untuk itu, perlu disajikan lagi tentang tujuan pendidikan tinggi UNK yang tertuang dalam statuta berikut ini:

- a) menyelenggarakan pendidikan yang menyiapkan mahasiswa untuk menjadi warga negara yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME sebagai tenaga pengajar dan tenaga kependidikan lain, tenaga pengembang dan ahli ilmu pendidikan dan keguruan, tenaga pengembangan dan ahli dalam bidang ilmu, teknologi, sosial budaya dan seni; b) menyelenggarakan penelitian dan pengembangan bidang pendidikan dan non-kependidikan; c) menyelenggarakan pengabdian kepada masyarakat untuk menerapkan ilmu, teknologi, sosial budaya, dan seni secara langsung untuk kemaslahatan masyarakat.

“Menyelenggarakan pendidikan yang menyiapkan mahasiswa untuk menjadi warga negara yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME” menjadi tujuan UNK. Tujuan ini seharusnya juga dicapai dengan pengelolaan keuangan organisasi yang senafas dengan tujuan pendidikan. Anggaran berbasis kinerja yang menekankan efisiensi tidak relevan untuk pencapaian tujuan UNK tersebut. Ini bukan berarti bahwa pengelolaan keuangan UNK tidak memerlukan efisiensi. Efisiensi ala korporasi yang perlu dievaluasi dan dikritisi, karena telah terbukti

sebagai media kolonisasi dan menimbulkan patologi (seperti yang telah dibahas di bab IV, V, VI, dan VII). Kritik atas anggaran ala korporasi di UNK bertujuan untuk membebaskan kolonisasi dan menyembuhkan patologi sosial. Menurut Shapiro (2009), akuntansi emansipatoris perlu disesuaikan dengan tujuan organisasi. Untuk itu, pencapaian ketakwaan kepada Tuhan yang menjadi tujuan UNK, memerlukan anggaran berdimensi ke-Tuhanan, sebagai pembebas kolonisasi *lifeworld* dan penyembuh patologi sosial.

Shapiro (2009) menyatakan bahwa akuntansi modern membantu keberlangsungan dan mereproduksi alienasi spiritual. Padahal, menurut Molisa (2011) spiritual menjadi pusat untuk mengonstruksi akuntansi emansipatoris. Akuntansi modern telah mengabaikan dimensi spiritual seperti pernyataan berikut ini:

“The spiritual” is central to emancipatory change and from a growing awareness that accounting, not only in its ‘orthodox’ but also ‘critical’ and ‘social’ forms was for the most part a sacred modernist and mind-dominated practice that ignores the spiritual dimensions of life (Molisa, 2011: 456).

Pengabaian atas dimensi spiritual dalam akuntansi modern, termasuk anggaran dalam konteks UNK, terbukti telah menimbulkan patologi sosial dan menjadikan akuntansi sebagai media kolonisasi.

Teori kritis Habermas, lebih menempatkan emansipasi melalui proses rasionalisasi dan meninggalkan praktik spiritual sebagai hasil dari transedental ego (Molisa, 2011). Meskipun tidak menyinggung spiritualitas, Habermas masih mempertimbangkan moralitas Kantian mengenai prinsip keadilan (Lehman, 2004), misalnya terlihat dalam prinsipnya mengenai *ideally speech*, dalam tindakan komunikatif yang bebas dari tekanan. Habermas sebenarnya juga telah merujuk pada pemikiran Fichte dari filosofi idealisme-nya mengenai refleksi diri, yang mengutamakan rasio praktis, dibandingkan rasio murni dari Kant

(Hardiman, 1990: 186). Namun, Habermas tidak mengeksplorasi lebih jauh filosofi Fichte yang berkaitan dengan spiritualitas, sebagai dasar pengembangan pengetahuan emansipatorisnya. Tulisan ini mencoba untuk mengembangkan akuntansi emansipatoris dengan menggunakan pendekatan emansipatoris Habermas yang diperluas dengan memasukkan dimensi spiritualitas atau ke-Tuhanan dari filsuf Fichte.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian metodologi penelitian, penelitian ini menggunakan pendekatan *middle range theory* berdasarkan Teori Tindakan Komunikatif Habermas, yang berada dalam kontinum obyektifitas di satu sisi dan subjektivitas di sisi yang lain (Lodh dan Gaffikin, 1997). Pendekatan ini menyediakan “*skeletal*” teori yang berfungsi menyediakan struktur dan bahasa untuk mendekati organisasi tertentu dan isu tertentu sebagai pembuktian empiris atau “*empirical fleshing out*” untuk menyempurnakan teori (Broadbent *et al.*, 1993; Laughlin, 1991; Laughlin, 1995). Hal ini membuka peluang untuk mempertajam konseptual berdasarkan temuan empiris tersebut (Broadbent dan Laughlin, 2002). Filosofi Fichte, dalam konteks penelitian ini digunakan untuk memperluas atau mempertajam pendekatan Habermas untuk mengembangkan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan.

Fichte (1762-1814) termasuk salah satu filsuf idealisme Jerman. Idealisme adalah aliran yang beranggapan bahwa pengetahuan adalah proses mental yang bersifat subjektif. Sehingga pengetahuan merupakan gambaran subjektif mengenai kenyataan. Dari segi aksiologi terdapat aliran idealisme etis yang diantara sifatnya lebih mengutamakan hal-hal yang bersifat spiritual dibandingkan dengan kebendaan (Mudhofir, 1997: 41). Ontologi idealisme dengan etika aksiologis spiritualitas inilah, yang digunakan untuk mengembangkan anggaran emansipatoris, sebagai kritik atas ontologi realisme

yang dianut akuntansi positivistik yang beretika utilitarian dan bersifat materialistik.

Menurut Fichte pengetahuan berawal dari kegiatan berpikir subjek yang merefleksikan dirinya sendiri. Dengan kata lain subjeklah yang menciptakan realitas. Lebih lanjut, Fichte menyatakan bahwa seluruh kesadaran berasal dari pengalaman yang dipikirkan oleh subjek. Filsafat Fichte relevan dengan pengembangan anggaran emansipatoris dalam penelitian ini yang berangkat dari diri subjek. Idealisme Fichte merupakan radikalisi pemikiran Kant, yang pada intinya realitas bersifat subjektif, sebab keberadaannya bergantung pada kesadaran subjek. Subjek di sini bukanlah subjek orang, melainkan subjek yang absolute yaitu Tuhan (Tjahjadi, 2008: 303).

Filosofi religius³ Fichte ini mirip Spinoza [filsuf modern Baruch Spinoza adalah penganut monisme, yang hanya mengakui satu kenyataan fundamental, yang hanya ada satu substansi yaitu Tuhan] (Mudhofir, 1997: 34). Akan tetapi, Fichte lebih beraliran *pantheism* (Kenny, 2006). Ada perbedaan konsep mengenai *pantheism* dan *monism* seperti yang dijelaskan oleh Zoetmulder (1995: 2-3). Menurut Zoetmulder *pantheism* merupakan salah satu bentuk dari *monism*, *“in pantheism the world merges with God, the world is in some way a part of His being, in monism god merges with the world, the world is the only absolute being, which, because of its absoluteness”* Kaum *pantheist* memulai ide bahwa *“god is in man/everything”* sehingga *‘without God nothing exists’*. Sebaliknya, kaum monisme menyatakan *“God, the unifying principle, is in man, therefore without man there is no God (or anything)”* (Beatty, 1999: 165).

Paham *pantheism* Fichte terlihat pada pemikirannya mengenai individu yang tidak dapat menciptakan seluruh materi dunia, melainkan Tuhan,

³ Religius, spiritualitas dan ke-Tuhanan, ketiganya saling menggantikan, dengan makna yang sama.

seperti ungkapannya “*It is not the individual but the one immediate spiritual Life which is the creator of all phenomena including phenomenal individuals*” (Kenny, 2006). Subjek tidak dapat melakukan tindakan tanpa *intellectual intuition* dalam kesadaran dirinya (Kenny, 2006).

Fichte berusaha menghubungkan pemikiran Kant dan Hegel, namun Fichte lebih dekat dengan filsafat Kant. Kant dengan filsafat transedentalnya menyelidiki cara benak manusia memahami objek. Kant berhasil membuat sintesis antara rasionalisme dan empirisme, menurutnya keduanya merupakan sumber pengetahuan, kesan-kesan empiris dikonstruksi oleh manusia melalui kategori-kategori menjadi pengetahuan (Adian, 2002: 11). Meskipun dikatakan sebagai pengikut Kant, Fichte mengkritisi pemikiran Kant tentang subjek yang mengonstruksi realitas dan menciptakan objek-objek. Menurut Fichte, subjek adalah seperti Tuhan dalam Kitab Kejadian, dunia diciptakan dari ketiadaan. Tuhan, “Aku absolute” ini kemudian yang memunculkan segala sesuatu yang lain (Tjahjadi, 2008: 307).

Meski menolak pemikiran Kant tentang subjek, namun sebagai pengikut Kant, filosofi religius Fichte hampir sama dengan Kant. Menurut Kant pengetahuan yang mutlak terletak pada akal budi, yang merupakan pengetahuan manusia yang tertinggi. Intelek atau akal budi merupakan kesatuan dari ide jiwa (psikologis) yang mendasari gejala batiniah, ide dunia (kosmologis) yang menyatukan gejala lahiriah. Ide Tuhan-lah (teologis) yang mendasari segala gejala baik lahiriah maupun batiniah. Ketiga ide ini menuju kesatuan yang menyeluruh dan tertinggi dari proses pengetahuan manusia (Adian, 2002: 125). Ini adalah sama dengan filosofi Fichte dalam *Wissenschaftslehre*-nya, “*one of the possible philosophies*”, menurutnya Filsafat adalah “*search for absolute unity in knowing, beyond all distinctions and differences ...traces all multiplicity back to oneness*” (Wright, 2005: 22). Pemikiran Fichte ini juga mirip dengan Teilhard,

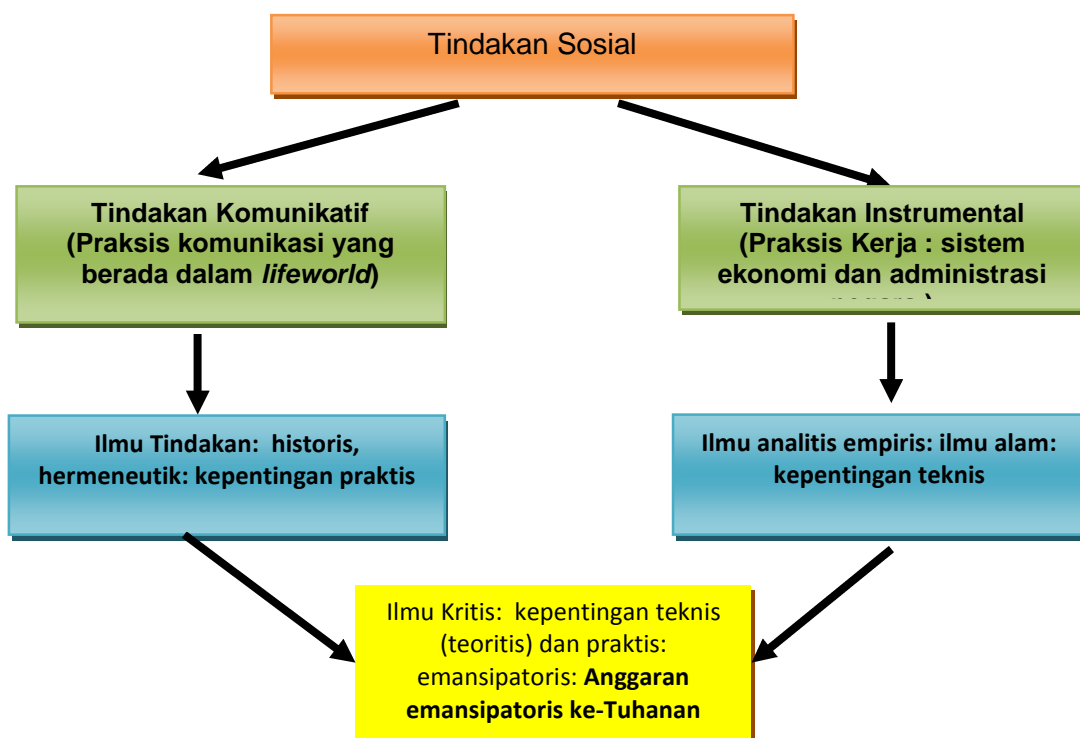
yang seorang pendeta dan ilmuwan, Teilhard berhasil memadukan wawasan ilmiah dan doktrin teologisnya menjadi pandangan dunia yang koheren. Dia menemukan suatu kesimpulan bahwa Tuhan sebagai sumber dari segala makhluk (Capra, 2007: 370).

Menurut Fichte, filosofi secara umum dibagi menjadi filosofi praktis dan teoritis. Dalam konsep *Wissenschaftslehre* atau *theory of science* (1794), dia menjelaskan bahwa tindakan dari “Aku” atau subjek membentuk realitas dari subjek itu sendiri. Diri atau jiwa merupakan aspek yang sangat penting pada manusia, dimana dengan diri perspektif seseorang akan dibentuk serta realitas dunia diciptakan dan diubah (Triuwono, 2012: 41). Sebenarnya di dalam subjek itu terdapat pengalaman, baik praktis maupun teoritis. Dengan kata lain, dalam diri subjek terdapat dunia spiritual dan rasional. Aliran rasionalisme pun sebenarnya masih ada yang mengakui adanya ide ke-Tuhanan. Filsuf beraliran rasionalisme Rene Descartes, masih memegang koridor semangat skolastik yang menyelaraskan iman dan akal, yang tidak ingin menafikkan Tuhan. Menurut Descartes Tuhan-lah yang meletakkan ide tentang-Nya di benak manusia, karena kalau tidak, keberadaan ide tersebut tidak bisa dijelaskan (Adian, 2002: 47).

Dengan demikian sebenarnya idealisme subjektif dan rasionalisme objektif mengakui adanya campur tangan Tuhan. Hal ini jika ditinjau dari tradisi Islam, maka pemikiran rasionalisme diwakili oleh Imam Rusyid, sementara pemikiran idealisme/sufisme/spiritualitas diwakili oleh Imam Al Ghazali. Keduanya berangkat dari sumber pemikiran yang sama yakni Al-Quran yang merupakan wahyu Tuhan. Pada dasarnya kedua pemikiran dua filsuf Islam tersebut bersumber atau berasal dari dan akan kembali kepada Tuhan (Sangkan, 2008: 160-161). Dengan demikian, sudah sepantasnya rasionalitas dan spiritualitas tidak dipisahkan dalam pengembangan ilmu pengetahuan.

Merujuk dari beberapa pemikiran para filsuf tersebut pada dasarnya adalah sama dengan pemikiran Fichte, bahwa terdapat “kesatuan” rasionalitas dan spiritualitas ke-Tuhanan. Oleh karena itu, tidak berlebihan kiranya, jika anggaran emansipatoris dalam penelitian ini dikembangkan dengan pendekatan metodologi Habermas yang diperluas dengan ide ke-Tuhanan Fichte. Ide ini seperti ide teologi pembebasan yang digunakan sebagai dasar akuntansi berdimensi ke-Tuhanan (Gallhofer dan Haslam, 2003). Dalam istilah Kant, ide ke-Tuhanan mendasari ide jiwa (psikologis) dan ide dunia (kosmologis) (Adian, 2002). Pemikiran ini dapat dilihat pada Gambar 8.3 yang merupakan pengembangan dari Gambar 8.2.

Gambar 8.3
Anggaran Emansipatoris Berdimensi ke-Tuhanan



Subjek yang dilandasi ide ke-Illahian Fichte, tentunya akan menciptakan realitas atau ilmu pengetahuan yang sesuai dengan hukum Tuhan.

Kebajikan subjek tersebut akan menciptakan realitas atau pengetahuan (anggaran) sesuai hukum-Nya. Seperti ungkapan Fichte, “*what I am doing is God’s will*” (Ameriks *et al.*, 2005: 341). Diri (subjek) yang dituntun oleh ide Tuhan, inilah yang membedakan hakekat manusia, sebagai *homo economicus*, dalam perspektif TPP (Deliarnov, 2006) dan akuntansi *mainstream* (Triuwono, 2012). Subjek yang berusaha untuk memaksimalkan utilitas-nya (Chua, 1986). Anggaran yang diciptakan diri yang ber-Tuhan tentunya akan melahirkan anggaran yang lebih altruistik dibandingkan dengan anggaran dalam sistem kapitalis yang cenderung egoistik (Molisa, 2011, Christy *et al.*, 2004: Triuwono, 2012). Nilai ke-Tuhanan mengakui nilai universal yang merefleksikan keluhuran budi yang tidak egoistik (Lehman, 2004).

Moralitas ke-Tuhanan yang melekat pada subjek akan memengaruhi penciptaan realitas anggaran. Francis (1989), dengan berpijak pada pemikiran Mc Intyre dalam karyanya “*After Virtue*”, menyatakan bahwa akuntansi dapat dikatakan sebagai praktik moral maupun diskursif. Akuntansi sebagai praktik moral, karena dalam praktiknya akuntansi melibatkan manusia. Akuntansi merupakan *transformation practice* yang mampu mengubah dunia. Sebagai praktik diskursif akuntansi bukan hanya pelaporan fakta ekonomi, tetapi juga moralitas yang melekat dalam diri akuntan akan memengaruhi pelaporannya. Moralitas berlandaskan ke-Tuhanan subjek (akuntan, peneliti), inilah yang akan memengaruhi anggaran yang dikembangkan dalam penelitian ini.

Bila dicermati, ketiga tujuan pendidikan tinggi yang termuat dalam UU PT No 12/2012 dan tujuan pendidikan UNK dalam statuta-nya, sudah mewakili apa yang dinyatakan dalam filsafat Fichte maupun Kant, bahwa tujuan utama dari pengembangan ilmu adalah untuk mencapai keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan. Akan tetapi dengan identitas BLU, pengelolaan PTN lebih menekankan pada efisiensi dan produktivitas anggaran berbasis kinerja. Pola

BLU dalam bahasa Habermas merupakan tindakan instrumental yang ada dalam sistem dan mengabaikan tindakan komunikatif dalam *lifeworld* (seperti yang telah dibahas di Bab V). Pemisahan tujuan pendidikan tinggi (yang melekat pada *lifeworld*) dan pengelolaan keuangannya (sistem), dikatakan sebagai pendekatan sekuler (Molisa, 2011), yang kontraproduktif dengan tindakan komunikatif. Habermas menyatakan bahwa tujuan tindakan komunikatif adalah untuk menyeimbangkan lagi hubungan *lifeworld* dan sistem, sehingga saling memperkaya dan mempertinggi (Lihat Ritzer, 2009).

Untuk itu, keseimbangan *lifeworld* pendidikan tinggi dengan sistem, dapat dicapai dengan tujuan yang sama. Tujuan pencapaian keimanan kepada Tuhan oleh peserta didik dalam pendidikan tinggi di UNK, seharusnya juga dibarengi dengan pengelolaan keuangan organisasi yang tidak melepaskan Tuhan dari akuntabilitasnya. Dalam pembahasan sebelumnya dijelaskan bahwa praktik akuntansi di UNK yang beridentitas BLU, telah menimbulkan patologi-patologi sosial yang menyebabkan *disenchanted world* (pudarnya pesona dunia). Dengan demikian, untuk mengembalikan pesona dunia atau *enchanted world* (Lehman, 2004) pendidikan tinggi di UNK, diperlukan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, sehingga tujuan pendidikan tinggi bisa seirama dengan pengelolaan keuangannya.

Diri atau individu yang ber-Tuhan di UNK, dalam hal ini dosen dan mahasiswa, berperan dalam reproduksi pengetahuan anggaran berdimensi ke-Tuhanan. Individu-individu yang ber-Tuhan akan membentuk masyarakat akademis UNK yang berkontribusi bagi pembaruan ilmu anggaran yang lebih terlegitimasi. Pada akhirnya dunia individu dan masyarakat akademis UNK akan memengaruhi reproduksi kultural (lihat Gambar 8.4). Reproduksi kultural

ditunjukkan dengan keberlanjutan tradisi dan koherensi pengetahuan yang memadai (Habermas 1987: 192). Gangguan reproduksi *lifeworld* telah dibahas pada Bab V, yang mana akuntingisasi telah menimbulkan patologi sosial berupa *loss of meaning*. Melalui anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan diharapkan anggaran lebih memberikan “makna” dan mengembalikan “pesona dunia” bagi keberlanjutan UNK sebagai perguruan tinggi yang berke-Tuhanan, seperti tujuan UNK yang tertuang di statuta-nya. Meminjam metafora yang diungkapkan Irianto (2007) bahwa kembalinya “pesona dunia” UNK bagaikan “rembulan”, yang menebarkan cahaya indah, menerangi kegelapan, dan menebarkan harapan. Melalui anggaran emansipatoris di UNK menjawab kekhawatiran komersialisasi pendidikan dan membawa harapan baru kembalinya *lifeworld* pendidikan tinggi yang sebenarnya.

Gambar 8.4
Reproduksi Kultural UNK

Proses Reproduksi	Komponen Struktural			
	Pribadi	Masyarakat	Kebudayaan	Dimensi Evaluasi
Reproduksi Kultural	Reproduksi pengetahuan	Pembaruan pengetahuan yang efektif bagi legitimasi	Kritik perolehan pengetahuan	Rasionalitas pengetahuan
	Reproduksi pengetahuan anggaran oleh Subjek ber-Tuhan	Pembaruan anggaran oleh sivitas akademik	Anggaran Emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan	Rasionalitas dan spriritualitas pengetahuan

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 144).

8.3 Anggaran Emansipatoris Berdimensi Ke-Tuhanan sebagai Pembebas Kolonisasi *Lifeworld* UNK

Pengembangan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, memerlukan “*beyond accounting*” untuk menemukan “*new accounting*” (Gallhofer dan Haslam, 1997). “Akuntansi baru” ini adalah akuntansi yang mengakomodasi

perspektif objektivitas dan subjektivitas, yang mengakomodasi kepentingan teknis dan praktis, dengan ide ke-Tuhanan (lihat gambar 8.3). Ide akuntansi baru ini merujuk pada pemikiran Habermas (1987) bahwa modernitas yang belum selesai, dalam masyarakat *late capitalism*, tidak dengan cara menghancurkan modernitas itu sendiri. Namun dengan menempatkan kembali sistem dan *lifeworld* yang saling memperkaya dan mempertinggi, tidak dengan saling meniadakan satu dengan yang lain (Ritzer, 2009; Hardiman, 2007).

Konsep penyeimbangan antara sistem dan *lifeworld* berada posisi *middle thinking*. Hal ini sebenarnya juga ada dalam prinsip pengembangan UNK, yang disebut sebagai “asas keseimbangan”. Asas ini dapat menjadi pijakan untuk pengembangan anggaran emansipatoris. Berikut ini adalah konsep asas keseimbangan di UNK.

Pengembangan berdasarkan wawasan global, nasional, regional, lokal, dan institusional. Pengembangan juga memperhatikan asas keseimbangan antara wawasan global dan nasional, antara sifat universal dan individual, antara nilai tradisional dan modern, antara perkembangan jangka pendek dan jangka panjang, antara kebutuhan kompetisi dan persamaan kesempatan, serta antara **orientasi material dan spiritual**. Berupaya memberikan kontribusi yang berarti dalam transformasi sosial budaya dan sumber daya manusia yang cerdas dan kompetitif (Rencana Induk Pengembangan UNK, 2011-2030, cetak tebal dari penulis).

Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan di sini, tidak meniadakan satu atas yang lain, tetapi memadukan sifat kuantitatif materialistik dari akuntansi positif dan sifat naratif dari idealisme subjektif. Anggaran idealisme subjektif berdimensi ke-Tuhanan, tidak dapat disajikan dalam bentuk ukuran-ukuran moneter (Gallhofer dan Haslam, 2003), tetapi dalam bentuk naratif (McKernan, 2007). Anggaran emansipatoris ini akan berbeda dengan

akuntansi modern atau akuntansi *mainstream* yang hanya identik dengan angka-angka (Neu, 2000; Triyuwono, 2012).

Seperti telah dijelaskan pada bab-bab pembahasan sebelumnya, akuntansi telah menjadi alat kolonisasi. Kolonisasi jelas mencederai keadilan. Ketidakadilan melalui akuntansi dapat disarikan antara lain ketika akuntansi sebagai *steering media* kolonisasi kapitalis global dan ketika anggaran berbasis kinerja digunakan sebagai media rasionalisasi biaya pendidikan tinggi dengan konsep *cost sharing* yang diharuskan WB. Hal ini telah membuka peluang lebih besar masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi lebih dibandingkan masyarakat miskin dalam mengakses pendidikan tinggi. Anggaran berdimensi ke-Tuhanan dapat menjadi “*soul of justice*” (Gallhofer dan Haslam, 2003). Konsep anggaran dalam penelitian ini diharapkan mendorong alokasi anggaran yang lebih adil dan memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat, seperti ungkapan berikut ini:

Increasing use of accounting in the public sector could become that it ensures a fairer distribution of resources and benefits. For this to be achieved, accounting theorists should focus less on accounting as a discourse which keeps track of production and more on those accountings which could inform, first, resource allocations and, second, the distribution of benefits in society (Llewellyn, 1996: 116)

Kapitalisme, yang mendasari akuntansi *mainstream* (Triyuwono, 2012), mengklaim bahwa ia merupakan sistem ekonomi pertama yang tidak mengenal privilese, yang menghormati kebebasan individu yang mau berusaha untuk maju dan mendapatkan imbalan atas prestasinya. Klaim ini menurut Marx, bahwa kapitalisme telah mengabaikan kenyataan mengenai anggota masyarakat yang memiliki kekuatan berbeda (Magnis-Suseno, 1999: 122). Masyarakat yang lemah dan yang kuat jika diberi kebebasan sama, maka masyarakat yang kuatlah yang akan menang. Pemikiran ini dapat digunakan untuk menjelaskan tentang akses masyarakat miskin di UNK yang hanya 20%.

Seperti ungkapan salah satu anggota SPI “porsi SNMPTN sangat kecil 20%... ya yang *mbayar* mahal sisa dari beasiswa bidik misi untuk pengembangan”. Hal ini dapat dimaknai dengan menggunakan logika matematika sederhana, bahwa 80% jumlah mahasiswa ditempati oleh mereka yang secara ekonomi lebih mampu. Ungkapan informan berikut ini menggambarkan ketidaksetujuan atas praktik BLU.

Lha kalo BLU kan dasarnya daya beli, maka siapa yang mampu membeli pendidikan maka silahkan yang tidak mampu akan tersingkir...Dulu katanya perguruan tinggi sebagai pelopor dan penjaga peradaban...Dengan seperti ini bisa-bisa perguruan tinggi sebagai perusak peradaban...kan dalam undang-undang dinyatakan bahwa pendidikan adalah hak warga Negara, siapa yang menyelenggarakan ya negara, namun jika yang didasarkan adalah daya beli kan seperti yang kita bicarakan tadi...misalkan sebagai konsekuensi dari BLU misalkan adanya beasiswa bidik misi yang sebesar 20% (Dosen M).

Dari wacana tersebut, laporan realisasi anggaran emansipatoris dapat menyajikan objek informasi mengenai proporsi jumlah mahasiswa miskin yang telah dibiayai UNK tidak hanya 20%, tetapi lebih banyak dari itu bahkan bisa mencapai 50 % atau lebih. Seperti yang dinyatakan Marx (Suseno, 1999), kaum miskin termasuk masyarakat yang kekuatannya lebih rendah dibandingkan kaum pemodal. Jika mekanisme pasar yang berlaku, bisa dipastikan mereka tidak akan pernah menikmati pendidikan tinggi. Tugas UNK, sebagai organisasi publik, untuk berpihak kepada mereka yang miskin. Meskipun hal ini bertentangan dengan rasionalisasi ekonomi. Hal ini sebagai jawaban atas pertanyaan Dony Kleden, “mengapa pendidikan kita tidak berangkat dari realitas masyarakat yang sebagian besar adalah miskin? (Kompas, 26 Maret, 2013)

Ide ke-Tuhanan tidak selalu bisa dirasionalisasikan. Ini bisa dilakukan UNK dengan sedikit “menahan diri” dari pembangunan fisik, yang saat ini mendapatkan perhatian lebih dari UNK. Kebijakan semacam ini hanya dapat

lahir dari pemimpin yang berani melakukan langkah-langkah “*beyond*”, yang tidak berorientasi pencapaian *VFM* semata. Hal ini diutarakan Llewellyn (1996: 117):

“alternative” accounting researchers should articulate clearer definitions of the public interest – establishing closer links with public policy – and, at the level of measurement, they should rethink accounting as a technique which can enhance distributional equity. Both theoretical development and practical interventions are necessary to liberate accounting from its limited managerialist boundaries.

Laporan realisasi anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan merupakan koreksi atas tujuan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) BLU, seperti yang tertuang dalam PMK No 76/2008, “menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja BLU dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran”. Dari tujuan LRA tersebut dapat dipahami bahwa kinerja BLU didasarkan pada efisiensi dan efektivitas anggaran, yang hanya mempertimbangkan nilai ekonomi dibandingkan dengan tujuan utama penyelenggaraan perguruan tinggi. Untuk itu tujuan Laporan Anggaran Emansipatoris yaitu tidak hanya mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas semata, tetapi juga mempertimbangkan kebijakan alokasi anggaran yang lebih berkeadilan, sehingga anggaran menjadi “*soul of justice*” (Gallhofer dan Haslam, 2003). Dengan demikian tujuan laporan tersebut ditambah dengan, “mengevaluasi prinsip keadilan dalam pengalokasian anggaran”.

Pada penerimaan mahasiswa baru tahun 2012, UNK menerapkan uang kuliah tunggal (UKT) yang dibayarkan oleh mahasiswa setiap semester tanpa dipungut biaya lainnya. Besaran UKT berkisar Rp 1.500.000,00 s.d Rp 2.000.000,00. Menurut penulis implementasi UKT di UNK sebagai langkah yang patut diapresiasi, karena biaya tersebut relatif lebih murah dibandingkan biaya kuliah mahasiswa angkatan tahun 2011, yang masih harus membayar biaya

SPSA yang relatif besar. Bahkan biaya tersebut jika dibandingkan dengan biaya di PTN BLU lainnya jauh lebih murah. Biaya kuliah yang relatif terjangkau diharapkan memberikan kesempatan akses yang lebih besar bagi kalangan mahasiswa yang berasal dari keluarga yang kurang mampu. Hal ini sesuai dengan kutipan berikut ini:

Pencitraan UNK sebagai institusi yang menjunjung nilai-nilai humanistik, nilai-nilai keberagaman di tengah kehidupan global dengan tetap mengakar pada nilai-nilai filosofi dan budaya bangsa, **memiliki kepedulian terhadap lingkungan hidup serta tanggungjawab terhadap penanganan ketertinggalan komunitas lokal atau kurang beruntung terhadap aksesabilitas di bidang pendidikan** dan pembangunan insani senantiasa perlu dijaga dan ditingkatkan secara berkelanjutan...(Rencana Induk Pengembangan UNK, 2011-2030, cetak tebal dari penulis).

“Kesan” keterjangkauan biaya pendidikan melalui UKT di UNK, masih perlu dikritisi. Mengapa demikian? Berdasarkan data yang diperoleh setelah penerapan UKT pada tahun 2012, terjadi lonjakan jumlah mahasiswa sebesar 434 mahasiswa atau naik sekitar 48% dari tahun sebelumnya. Sebagai gambaran pada Tahun 2011 UNK masih memungut SPSA, untuk Fakultas X biaya SPSA dengan kisaran biaya Rp 12. 000.000,00-Rp 14.000.000,00 di luar SPP, dengan jumlah mahasiswa sebesar 911 mahasiswa. Pada Tahun 2012 Fakultas X menetapkan UKT per semester sebesar Rp 2.000.000,00 tanpa biaya lainnya, dengan jumlah mahasiswa sebesar 1.345 orang. Hitungan kasar prediksi pendapatan Fakultas X jika diasumsikan mahasiswa mampu menyelesaikan studi selama 8 semester, maka pendapatan yang berasal dari Mahasiswa Angkatan Tahun 2011 sekitar Rp 19.131 juta (tanpa UKT) dan Tahun 2012 sebesar Rp 21.520 juta (dengan UKT). Jika penerimaan jumlah mahasiswa pada Tahun 2012 (dengan UKT) sama dengan tahun sebelumnya sebanyak 911 orang, maka pendapatan yang akan diterima hanya sebesar Rp 14,576 juta. Ini berarti, jika mahasiswa tidak ditambah, maka jumlah pendapatan akan

menurun. Bahasa yang agak “nakal” bisa dikatakan “harga diturunkan, tetapi omset penjualan ditingkatkan”, agar tidak mengganggu jumlah pendapatan. Kembali lagi, rasionalisasi ekonomi terbaca dari kebijakan ini.

Kapitalisme, akuntansi, dan masyarakat kapitalistik merupakan hasil refleksi dari sifat “diri yang egoistik”, yang cenderung mementingkan diri sendiri (Triyuwono, 2012: 146). Refleksi diri dalam diri subjek yang dilandasi ide ke-Illahian diharapkan menghasilkan anggaran sektor publik pendidikan tinggi yang altruistik. Altruistik adalah lawan dari egoistik yang melekat dalam filosofi *NPM*, *NPM* tidak mempertimbangkan altruistik (Toha, 2008). Gallhofer dan Haslam (2003) menyatakan bahwa akuntansi emansipatoris dapat menjadi alat politik pemegang kebijakan untuk lebih banyak memberikan perhatian pada kaum miskin. Akuntansi emansipatoris diantaranya dapat melaporkan objek yang memuat *virtue* organisasi (Shapiro, 2009).

Sebagai contoh, bagaimana Laporan Realisasi Anggaran UNK melaporkan jumlah beasiswa bagi mahasiswa dari golongan ekonomi yang kurang mampu tersebut. Keberpihakan dan perhatian terhadap kaum miskin, menjadi ajaran Tuhan di semua agama. Objek pelaporan ini lebih merefleksikan agama secara praktis, dibandingkan simbolis. Objek pelaporan secara materi ini menunjukkan bahwa akuntansi emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan juga tidak meninggalkan sifat materialitas. Anggaran emansipatoris ini sebagai salah satu jawaban dari harapan Profesor Ace Partadiredja, dalam pidato pengukuhan guru besarnya di UGM, akan munculnya ilmu ekonomi yang tidak mengajarkan keserakahan (Suriasumantri, 2001: 229).

Rasionalisasi yang ada dalam akuntansi cenderung mengabaikan relasi sosial antarindividu, dan lebih menekankan pengendalian pada subjek secara administrasi (Shapiro, 2009). Ini seperti apa yang telah dijelaskan di bab VII

tentang distorsi komunikasi dalam proses penganggaran. Distorsi komunikasi yang terjadi bisa diperbaiki dengan melakukan komunikasi yang lebih intensif antara Bagian Anggaran dengan unit-unit kerja di UNK, agar partisipasi proses penganggaran lebih ditingkatkan. Yang tidak kalah pentingnya adalah unit kerja seperti fakultas hendaknya lebih proaktif melibatkan seluruh komponen organisasi, termasuk pelibatan dosen dalam penyusunan aktivitas yang akan dibiayai anggaran. Hal ini bisa meminimalisasi distorsi komunikasi, sehingga komentar-komentar dari dosen yang merasa tidak dilibatkan dalam proses penganggaran seperti, “pimpinan sudah punya *plot-plot* kita tinggal menyetujui *aja*” dan “*poko*ke semua *sendiko dhawuh seko pusat* termasuk anggaran” tidak terjadi lagi.

Selain itu, penentuan pos-pos anggaran juga banyak menimbulkan distorsi komunikasi. Untuk itu perlu dipertimbangkan oleh pimpinan Fakultas X, seperti yang diungkapkan salah satu Dosen E bahwa telah dilakukan penyeragaman kebutuhan di semua jurusan, padahal masing-masing punya kebutuhan berbeda. Hal ini oleh Dosen M dinyatakan bahwa alokasi anggaran tidak berangkat dari kebutuhan riil. Dari sini kembali lagi perlunya meningkatkan dan menjaga “komunikasi” sehingga masing-masing pihak dapat mencapai “konsensus” serta menjadi saling “memahami” bahwa terdapat perbedaan tanggung jawab antara pejabat struktural dengan kalangan dosen.

Ukuran-ukuran kinerja yang dikuantifikasikan dalam praktik anggaran, yang diklaim sebagai indikator kualitas (Harris, 1994; Singh, 2002), telah menyederhanakan hasil suatu proses pendidikan. Hal ini oleh Shapiro (2009) dinyatakan bahwa akuntansi telah melakukan depersonalisasi dan objektivikasi sehingga menghasilkan alienasi spiritual. Sebagai contoh, output anggaran diukur berdasarkan jumlah buku ajar yang dihasilkan. Yang lebih memprihatinkan lagi harga karya ilmiah dosen tersebut dihargai berdasarkan jumlah lembar

yang dihasilkan dalam satu buku. Kembali lagi, penghitungannya berdasarkan rasionalisasi ekonomi, bukan dari kualitas karya yang dihasilkan, karena mengacu pada nilai materialisme yang mendasari anggaran (Christy *et al.*, 2004), akuntansi harus dapat dikuantifikasikan, yang identik dengan angka-angka (Triyuwono, 2012).

Berbeda dengan anggaran berbasis kinerja yang diindikasikan dengan angka-angka, konsep laporan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, tidak hanya menyajikan *input-output* saja, tetapi juga menarasikan capaian dimensi spiritual dalam pengalokasian sumber daya ekonomi (Shapiro, 2009). Laporan ini untuk memperbaiki LRA BLU seperti yang tertuang dalam PMK No 76/2008, "LRA menyajikan informasi tentang anggaran dan realisasi anggaran BLU secara tersanding yang menunjukkan tingkat capaian target-target yang telah disepakati dalam dokumen pelaksanaan anggaran". Laporan ini bisa ditambah dengan capaian dimensi spiritual misalkan telah meningkatnya kesadaran spiritual yang ditandai dengan meningkatnya kesadaran etika akademik, kedisiplinan, dan kejujuran.

Fichte menulis mengenai moralitas dalam karyanya yang berjudul *Theory of Morals* (1798). Menurutny tindakan moral seharusnya berasal dari hati nurani, bukan karena kepatuhan terhadap penguasa. Moral akan membimbing individu untuk mencapai kebebasan spiritual dari ego. Moralitas yang demikianlah yang dikatakannya sebagai dasar religius (Reed dan Umrson, 2005). Dalam konteks anggaran emansipatoris, akuntabilitas bukan diartikan sebagai kepatuhan terhadap regulasi semata (UU No 12/2012; Molisa, 2011), namun akuntabilitas yang mendasarkan pada teologi atau ke-Tuhanan (McKernan dan MacLulich, 2004). Di sinilah laporan anggaran naratif diperlukan untuk menjelaskan akuntabilitas, bahwa akuntabilitas yang pertama adalah untuk

pertanggungjawaban kepada Tuhan atas aktivitas organisasi, selain kepatuhan terhadap regulasi. Hal ini seperti diungkapkan Fichte “*what I am doing is God’s will*” (Ameriks *et al.*, 2005: 341). Jadi secara eksplisit harus disajikan bahwa pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran yang pertama adalah kepada Tuhan. Laporan tersebut diharapkan menumbuhkan kesadaran spiritual, sehingga praktik-praktik ketidakjujuran bisa dihilangkan, seperti yang diungkapkan Shapiro (2009) berikut ini:

Once the emancipatory accounting practices become established, they can influence people’s thinking and behavior, and the resulting change in consciousness can further transform the accounting practices in a dialectical and iterative cycle of ongoing development (Shapiro, 2009: 951).

“Menyelenggarakan pendidikan yang menyiapkan mahasiswa untuk menjadi warga negara yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME sebagai **tenaga pengajar dan tenaga kependidikan lain**”, menjadi keunikan tersendiri yang harus diperhatikan dalam pengembangan anggaran emansipatoris UNK (cetak tebal dari penulis). Untuk itu alokasi anggaran seharusnya digunakan untuk aktivitas yang lebih mendukung tujuan ini, sebagai contoh, seperti kegiatan pengembangan karakter calon guru, kegiatan penelitian “pendidikan yang membebaskan” (Boyce, 2004; Triuwono, 2010), dan kegiatan pengintegrasian pembelajaran reflektif dengan etika (lihat Mints, 2007). Menurut Iwan Pranoto, Lembaga Pendidikan dan Tenaga Kependidikan (LPTK), termasuk UNK, kurang memberikan bekal pemahaman materi bagi calon guru (Kompas, 21 Februari, 2013). Untuk itu, perlu pengalokasian anggaran untuk tujuan ini. Contoh lainnya, alokasi anggaran untuk pengembangan pendidikan karakter. Menurut Dony Kleden, pendidikan ini menekankan dimensi etis-spiritual seperti pemikiran Pedagog asal Jerman F.W Foester (Kompas, 26 Maret, 2013).

Tanpa unsur pembebasan dan perubahan, sebuah teori tidak akan pernah disebut sebagai Teori Kritis (Triyuwono, 2012: 241; Laughlin, 1987). Habermas juga menyatakan bahwa Teori Kritis ingin membebaskan diri dari positivisme, serta mengaitkan antara teori dan praktik (Hardiman, 1990). Pembebasan dari positivisme telah dilakukan dalam penelitian ini yakni dengan menggunakan pendekatan Teori Kritis Habermas yang diperluas dengan filosofi ke-Tuhanan Fichte, atau lebih spesifik menggunakan *middle range theory* (Broadbent *et al.*, 1993; Laughlin, 1991; Laughlin, 1995; Lodh dan Gaffikin, 1997, Broadbent dan Laughlin, 2002). Sementara perubahan yang telah dilakukan adalah mengubah anggaran berbasis kinerja dalam praktik UNK menjadi anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan. Konstruksi filosofis anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan sebagai bentuk kritik atas akuntansi positivistik, dapat dilihat pada Gambar 8.5.

Gambar 8.5
Perbandingan Filosofis Anggaran Positivistik dan Anggaran Emansipatoris

Asumsi Filosofis	Anggaran Berbasis Kinerja UNK	Anggaran Emansipatoris UNK
Ontologi	Realisme	Idealisme spiritualitas
Epistemologi	Positivistik	<i>nonpositivistic (middle range theory)</i>
Aksiologi	Utilitarian, materialistik (output kuantitatif, akuntabilitas teknis)	Materialistik, spiritualistik, (output kuantitatif dan naratif, akuntabilitas teknis dan ke-Tuhanan)
Hakekat Manusia	<i>Homo economicus</i> : egoistik, rasionalisasi ekonomi: pencapaian <i>VFM</i>	Subjek yang ber-Tuhan: keseimbangan rasionalisasi ekonomi dan rasionalisasi keadilan

Sumber: data diolah.

Gambar 8.5 menjelaskan perbandingan antara anggaran berbasis kinerja UNK dengan anggaran emansipatoris UNK. Secara ontologis anggaran UNK berdasarkan pada realisme, secara epistemologis positivistik, dan secara

aksiologis utilitarian (Tinker *et al.*, 1982; Chua, 1986; Burell dan Morgan, 1994; Lodh dan Gaffikin, 1997; Lehman, 2004; Triyuwono, 2012). Anggaran kinerja menggunakan ukuran *output* kuantitatif dan akuntabilitas secara teknis (PMK No 76/2008). Hakekat manusia dalam aliran positivistik adalah *homo economicus* (Gruening, 2001; Deliarnov, 2005; Rachbini, 2006; Goldfinch dan Walis, 2009; Triyuwono, 2012). Dalam konteks anggaran berbasis kinerja, rasionalisasi ekonomi ini untuk tujuan pencapaian *VFM* (PP No 23/2005; PMK No 76/2008).

Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, secara ontologis mendasarkan pada idealisme spritualitas dari filsuf Fichte (Ameriks *et al.*, 2005; Wright, 2005; Kenny, 2006), secara epistemologis menggunakan metodologi Habermas yang termasuk dalam *middle range theory* (Broadbent *et al.*, 1993; Laughlin, 1991; Laughlin, 1995; Lodh dan Gaffikin, 1997; Broadbent dan Laughlin, 2002), secara aksiologis mendasarkan pada materialitas dan spiritualitas (McKernan dan MacLulich, 2004; Christy *et al.*, 2004; Shapiro, 2009; Molisa, 2011; Triyuwono, 2012). Anggaran emansipatoris ini menyajikan *output* kuantitatif dan naratif (Gallhofer dan Haslam, 2003; McKernan, 2007; Triyuwono, 2012). Asumsi hakekat manusia dalam anggaran emansipatoris adalah subjek atau manusia yang ber-Tuhan, manusia yang memiliki rasio dan intuitif ke-Tuhanan (Kenny, 2006; Reed dan Umerson, 2005), yang memiliki sifat materialistik maupun altruistik (Trianuwono, 2012). Dalam konteks anggaran emansipatoris, subyek menyeimbangkan rasionalisasi ekonomi dengan rasionalisasi keadilan dalam alokasi sumber daya ekonomi (Llewellyn, 1996; Gallhofer dan Haslam, 2003; Shapiro, 2009).

Hasil konstruksi anggaran emansipatoris ini lebih bersifat filosofis, dibandingkan teknis. Karena penelitian ini lebih mendekati pada penelitian dasar atau *fundamental research* yang bertujuan untuk pengembangan teori, sehingga solusi yang ditawarkan dalam permasalahan penelitian lebih pada

tataran filosofi. Seperti dinyatakan Silverman (1985: 36) “*Habermas is known (and properly criticized) for producing vast, abstract theoretical schemes with little apparent empirical direction*” (Llewelyn, 2003: 17).

Teori Habermas termasuk dalam level lima yaitu *grand theory*⁴ dalam kategori tingkatan teoritisasi (Llewelyn, 2003). Namun demikian, meskipun Teori Tindakan Komunikatif Habermas telah digunakan sebagai dasar bagi pengembangan akuntansi emansipatoris dalam penelitian ini, akan tetapi teori Habermas yang telah diperluas dengan filsafat ke-Tuhanan Fichte, menjadi turun ke level empat yaitu *theorizing settings*. Teoritisasi pada level ini dikonstruksi berdasarkan pada konteks sosial atau organisasi tertentu (Llewelyn, 2003). Ini adalah sesuai dengan strategi studi kasus pada UNK yang dipilih dalam penelitian ini, sehingga temuan ini tidak berlaku pada kasus lainnya.

8.4 Ringkasan

Anggaran berbasis kinerja dalam konteks UNK, secara filosofis menganut ontologi realisme, epistemologi positivisme, dan aksiologi utilitarian. Asumsi manusia dalam epistemologi positivistik adalah *homo economicus*, manusia yang senantiasa berperilaku rasional ekonomi. Anggaran berbasis kinerja digunakan untuk mengukur pencapaian *VFM*. Anggaran berbasis kinerja tidak selaras dengan tujuan penyelenggaraan UNK, yang ingin menyiapkan lulusan agar beriman dan bertakwa kepada Tuhan. Pemaksaan penggunaan anggaran berbasis kinerja di perguruan tinggi ini dari kaca mata Teori Kritis sebagai bentuk kolonisasi sistem atas *lifeworld* perguruan tinggi, melalui anggaran sebagai *steering media*.

⁴ *Grand theory is concerned with structural, impersonal, large-scale and enduring aspects of the social realm (e.g. social institutions, culture, class hierarchies and the distribution of power and resources)* (Llewelyn, 2003)

Kolonisasi tersebut menimbulkan gangguan reproduksi simbolik *lifeworld* dalam hal reproduksi kultural, khususnya reproduksi “pengetahuan anggaran” yang positivistik. Untuk itu, refleksi diri Fichteian dijadikan sebagai pijakan untuk melakukan reproduksi anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan. Hal ini adalah sebagai kritik atas anggaran berbasis kinerja yang positivistik. Anggaran emansipatoris ini secara filosofis menganut ontologi idealisme, epistemologi *nonpositivistic*, serta aksiologis materialitas dan spiritualitas. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan ini sebagai pembebas kolonisasi dan pemelihara tindakan komunikatif *lifeworld* UNK.

BAB IX

ANGGARAN EMANSIPATORIS BERDIMENSI KETUHANAN MENGINSPIRASI REPRODUKSI INTEGRASI SOSIAL DAN SOSIALISASI *LIFEWORLD* UNK

Protect areas of life that are functionally dependent on social integration through values, norms and consensus formation, to preserve them from falling prey to the systemic imperatives of economic and administrative subsystems growing with dynamics of their own, and to defend them from being converted over, through the steering medium of the law, to a principle of sociation that is, for them, dysfunctional (Habermas, 1987: 372–373).

9.0 Pendahuluan

Bab ini adalah kelanjutan dari Bab VIII yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian ketiga mengenai model anggaran emansipatoris. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan sebagai hasil dari reproduksi *lifeworld* pada struktur budaya tidak bisa dipisahkan dari struktur *lifeworld* yang lain yaitu masyarakat dan pribadi, karena ketiganya merupakan “kesatuan”. Untuk itu, reproduksi integrasi sosial dalam struktur masyarakat dilakukan melalui harmonisasi hubungan antarpribadi sivitas akademika, menjadi bagian awal pembahasan di bab ini. Pembahasan dilanjutkan dengan reproduksi sosialisasi dalam struktur pribadi melalui pembentukan identitas akademisi sejati yang ber-Tuhan. Kesatuan reproduksi *lifeworld* tersebut sebagai bentuk tindakan komunikatif untuk membebaskan kolonisasi *lifeworld* melalui *anggaran emansipatoris*, menjadi bagian akhir pembahasan di bab ini.

9.1 Harmonisasi Hubungan Antarpribadi: Membentuk Identitas Kolektif Akademisi Ber-Tuhan

Teori kritis tidak hanya kritik atas pengetahuan yang positivistik, tetapi juga kritik atas masyarakat modern dari hasil cara berpikir yang positivistik (Hardiman, 1990). Masyarakat modern yang mengagungkan rasionalitas terbukti telah menimbulkan patologi sosial (Habermas, 1987). Ilmu akuntansi positivistik yang mengagungkan rasionalitas, mendorong alienasi spiritual dan mengarah pada menurunnya solidaritas sosial (Shapiro, 2009). Runtuhnya solidaritas sosial dalam bahasa Habermas (1987) akan mengancam integrasi sosial, disebabkan *sistem* mengolonisasi *lifeworld*. Seperti telah dipaparkan pada bab V, korporatisasi di UNK telah mengubah identitas PTN menjadi mirip korporasi. Hal ini jelas bertentangan dengan hakekat perguruan tinggi. Korporatisasi menimbulkan anomie pada struktur masyarakat, goyahnya identitas akademisi pada struktur budaya, dan keterasingan pada struktur individu atau pribadi.

Kolonisasi *lifeworld* lebih berbahaya dibandingkan dengan kolonisasi bersenjata. Sebagai salah satu contoh adalah kolonisasi budaya yang merupakan bagian dari *lifeworld*. Dalam konteks penelitian ini budaya neoliberal terus dipaksakan masuk ke dalam segi bidang kehidupan, termasuk pendidikan tinggi. Menurut Swasono (2012: 174-175) bahwa bahwa nilai-nilai neoliberal tersebut diakomodasi dalam kurikulum pendidikan tinggi, yang diajarkan di kampus-kampus Indonesia. Menurutnya telah terjadi hegemoni akademis, melalui penjajahan *mindset* pendidikan nasional.

George (1999) menyatakan, “*they have made neo-liberalism seem as if it were the natural and normal condition of humankind... like an act of God*” (Merino *et al*, 2010). Hal ini menunjukkan bahwa penjajahan budaya akan menciptakan “kesadaran jiwa” si terjajah bahwa mereka “tidak merasa terjajah”, kondisi

semacam ini akan menciptakan “kesan semu” bahwa semuanya baik adanya (Magnis-Suseno, 1995). Asumsi manusia sebagai *homo economicus* dalam aliran neoliberal pun juga akan menjadi “kesadaran masyarakat” karena subsistem ekonomi yang terus masuk dalam reproduksi *lifeworld* (Habermas 1987). Gejala inilah yang harus diantisipasi dengan penelitian kritis, termasuk pengembangan anggaran emansipatoris.

Shapiro (2009) mengungkapkan pentingnya tujuan organisasi dalam pengembangan akuntansi emansipatoris. Untuk itu, dicoba diperbandingkan tujuan pendidikan tinggi menurut Singh (2002) dan tujuan pendidikan tinggi UNK. Berikut ini tujuan pendidikan menurut Singh (2002: 15), “*education is meant to develop a culture of intellectual curiosity, encourage students in learning how to learn, develop an ethical and moral balance, develop a social view, prepare students to think and question critically; above all, cultivate their minds*”. Tujuan penyelenggaraan UNK adalah sebagai berikut:

a) menyelenggarakan pendidikan yang menyiapkan mahasiswa untuk menjadi warga negara yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME sebagai tenaga pengajar dan tenaga kependidikan lain, tenaga pengembang dan ahli ilmu pendidikan dan keguruan, tenaga pengembangan dan ahli dalam bidang ilmu, teknologi, sosial budaya dan seni; b) menyelenggarakan penelitian dan pengembangan bidang pendidikan dan non-kependidikan; c) menyelenggarakan pengabdian kepada masyarakat untuk menerapkan ilmu, teknologi, sosial budaya, dan seni secara langsung untuk kemaslahatan masyarakat.

Tujuan pendidikan tinggi menurut Singh (2002) berbeda dengan tujuan pendidikan tinggi UNK, terutama tujuan menyiapkan mahasiswa untuk berpikir kritis. Paat (2012: 85-86) menyatakan bahwa LPTK tidak pernah atau jarang sekali membahas perspektif pendidikan Marxis. Menurutnya di LPTK mahasiswa calon guru hanya mengenal satu perspektif pendidikan yaitu psikologis-behavioristik. UNK sebagai salah satu LPTK nampaknya juga demikian. Tanpa pemikiran kritis, tugas perguruan tinggi sebagai agen perubahan kehidupan

masyarakat yang lebih baik dan berkeadilan akan sulit dicapai. Padahal, pengembangan dan pemeliharaan peran kritis adalah fungsi utama dari perguruan tinggi (Boyce, 2002; Nugroho, 2002; Nagy dan Robb, 2008).

Paat (2012: 105), yang mendasarkan pada pemikiran Anyon mengenai *Marx and Education*, menyatakan bahwa pedagogik kritis sangat penting untuk mendorong anak muda berpartisipasi secara politik dalam melawan ketidakadilan. Untuk itu peran kritis UNK sebagai PTN LPTK atas kebijakan pemerintah dan permasalahan bangsa hendaknya lebih eksplisit dinyatakan dalam tujuan penyelenggaraan pendidikan tinggi. Dampak dari kebijakan ini adalah perubahan kurikulum pendidikan tinggi yang mendukung peran kritis UNK.

Sebagai gambaran, hasil penelitian Hamzah (2007) menjelaskan bahwa pemberian muatan sosiologi kritis dalam kurikulum akuntansi dapat meningkatkan daya kritis, muatan kreatifas, dan nuansa mentalitas pada diri mahasiswa. Penelitian ini bisa dijadikan referensi pentingnya etika, moralitas, dan kritik oleh masyarakat kampus. Dari sini sebenarnya otonomi perguruan tinggi bisa dimaknai lain, tidak hanya otonomi dalam pengelolaan keuangan semata, akan tetapi otonomi perguruan tinggi memberikan ruang yang lebih independen untuk melakukan kritik dan penyelesaian masalah bangsa. UNK beridentitas BLU ibarat korporasi (seperti yang telah dibahas di Bab V), bukanlah hakekat perguruan tinggi. Peran kritis perguruan tinggi akan sulit dilakukan ketika terbelenggu oleh model pengelolaan keuangan ala korporasi yang hanya '*angon pasar*' (Dharmaningtyas, 2005). Hal ini oleh Swasono (2012: 197) dinyatakan bahwa "daulat pasar" telah menggusur "daulat rakyat", karena hegemoni akademis melalui pengajaran ilmu ekonomi, yang bertujuan mengakumulasi modal.

Merupakan tantangan besar bagi akademisi untuk secara kreatif membentuk kembali dan mengombinasikan kembali nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai baru untuk tetap menempatkan peran kritis perguruan tinggi bagi masyarakat (Nagy dan Robb, 2008). Tulisan ini mencoba mengajak semua komponen untuk sadar atas kondisi perguruan tinggi di Indonesia, khususnya UNK. Reformasi pendidikan tinggi yang dimulai sejak proyek *QUE* (Idrus, 1997) telah mengubah wajah UNK menjadi seperti sekarang ini, gedung-gedung megah yang terus dibangun, mahasiswa yang semakin banyak, dan yang jelas biaya pendidikan tidak seperti sebelum UNK beridentitas BLU. Contoh kecil, adanya biaya parkir di UNK, yang sebelumnya tidak ada, dengan penjagaan di setiap pintu masuk UNK. Hal ini menimbulkan kesan UNK lebih eksklusif, “lewat berarti membayar”. UNK bukan lagi milik publik. Bisa jadi ini salah satu dampak anggaran positivistik yang egoistik. Gejala ini tidak hanya terjadi di UNK saja, akan tetapi juga di sebagian besar PTN-PTN BLU di Indonesia. Perubahan ini diakui atau tidak berawal dari reformasi perguruan tinggi dan diperkenalkannya *NPM*.

Seperti telah dijelaskan pada bab IV, semua itu berawal dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997, dan masuknya lembaga Internasional WB, atas nama reformasi perguruan tinggi. Gegap gempita reformasi, setelah tumbang rezim Orde Baru, justru menjadi jembatan emas bagi kepentingan asing dalam ekonomi Indonesia (Hadi dkk., 2007:1). Resep-resep yang ditawarkan lembaga internasional, yang sebenarnya mencerminkan kepentingan para pemodal di negara-negara maju, justru dianggap sebagai kebenaran mutlak (Hadi dkk., 2012: 7). Oleh karena itu, kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia sesuai dengan yang dikehendaki lembaga internasional tersebut, termasuk *cost sharing* dalam pembiayaan pendidikan PTN yang diwajibkan WB dan *knowledge based economy* (seperti yang telah dibahas di

Bab IV). Kebijakan melalui regulasi yang mengakomodasi kepentingan *WB*, menurut Habermas merupakan media kolonisasi, dalam istilahnya disebut yuridifikasi (Habermas, 1987). Meskipun hal itu bukan lagi kolonisasi dengan angkat senjata, akan tetapi menjadi bukti bahwa proses kolonisasi oleh negara maju terus berlangsung di dunia ketiga dan tetap terjajah dalam pengertian ekonomi (Capra, 2007: 255).

Apakah memang kita tidak bisa terlepas dari penjajahan mereka? Mungkin kita bisa belajar sedikit dari masa lalu dari pemimpin negara tetangga Malaysia. Berbeda dengan kebijakan Pemerintah Indonesia yang menerima “bantuan” dari *WB* dan *IMF* saat menghadapi krisis ekonomi, kebijakan pemerintah Malaysia di bawah perdana Menteri Mahathir Mohamad dengan keras dan tegas menolak campur tangan *IMF* dalam penanganan krisis di negara itu (Hadi dkk., 2012: 7). Bercermin dari sikap pemimpin Malaysia ini, bisa disimpulkan bahwa campur tangan lembaga asing bergantung pada kebijakan pemimpin. Dari hal ini, kontribusi kebijakan yang bisa direkomendasikan dari hasil penelitian ini adalah kebijakan pemerintah secara bertahap untuk lepas dari ketergantungan pembiayaan dari *WB* dan *IMF*, sebagai upaya untuk melepaskan diri dari “kolonisasi”. Indonesia bisa belajar dari Venezuela di bawah kepemimpinan Hugo Chavez, Venezuela melunasi utangnya tidak lama setelah dia menjadi presiden, pada 30 April 2007 Venezuela keluar dari *WB* dan *IMF* (Kompas, 7 Maret, 2013).

Sedikit harapan saya, bercermin dari dikabulkannya uji materi tentang pasal 50 ayat (3) UU No 20 tentang Sisdiknas yang dianggap sebagai liberalisasi pendidikan, dan secara implisit Mahkamah Konstitusi (MK) melarang komersialisasi pendidikan (Kompas, 19 Januari, 2012). Namun demikian, ada sedikit pesimisme untuk mengembalikan PTN menjadi harapan masyarakat luas, harapan untuk mendapatkan kualitas pendidikan yang baik dengan biaya yang

terjangkau bagi sebagian besar masyarakat, yakni mengenai Badan Hukum Pendidikan (BHP) masih tertuang lagi dalam pasal 41 UU PT No 12/2012. Padahal UU BHP telah dibatalkan oleh MK pada Tahun 2010. Ini mengingatkan kembali apa yang dikatakan Darmaningtyas (2005: 31) PTN dalam bentuk BHP diperkenankan menggali dana dari masyarakat. Dia menyatakan bahwa sangat ironis tidak muncul sedikitpun perlawanan dari para akademisi di PTN, perlawanan-perlawanan yang terjadi hanya dilakukan oleh para mahasiswa yang keberatan dinaikkan SPP-nya. Lalu di manakah peran kritis PTN?

Perlawanan, protes, dan gugatan ke MK merupakan contoh bentuk refleksi atas terjadinya ketidakadilan. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, sebagai kritik pengetahuan (Habermas, 1987), diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran untuk mengonstruksi perguruan tinggi yang lebih baik dan berkeadilan, khususnya di UNK. Anggaran positivistik telah mendorong alienasi spiritual, menurunkan solidaritas dan kepedulian terhadap keadilan sosial (Shapiro, 2009). Sebagai kritik, akuntansi dapat dikonstruksi memiliki sifat spiritual dan komunal (Jacobs dan Walker, 2004) yang mendorong solidaritas dan keadilan sosial. Solidaritas dan kepedulian sosial inilah yang menurut Habermas sebagai modal untuk menciptakan integritas sosial yang lebih luas, yang mampu menyembuhkan patologi sosial. Solidaritas dan kepedulian sosial sebenarnya secara “normatif” juga menjadi perhatian UNK, seperti kutipan berikut ini:

Responsif terhadap perubahan, bertanggungjawab terhadap segala bentuk ketertinggalan komunitas lokal untuk mencapai kemajuan sebagai wujud dari *university social responsibility*, serta peduli terhadap segala keluhan yang diimbangi dengan profesionalitas perilaku sumberdaya (Rencana Induk dan Pengembangan UNK, 2011-2030)

Menurut Chua (1988: 66), realitas sosial dan organisasi dapat dibentuk melalui prosedur dan teknik akuntansi. Lebih lanjut dikatakannya, “*accounting as*

a constituted entity". Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan diharapkan mampu membentuk perguruan tinggi yang lebih berkeadilan. Anggaran memiliki *power* untuk menciptakan cara yang berbeda dalam mengubah fungsi organisasi maupun masyarakat (Hopwood 1990, 1994; Scapens dan Roberts, 1993). Anggaran emansipatoris diharapkan mengubah UNK menjadi "Rumah Pengetahuan" meminjam istilah Toha-Sarumpaet (Irianto, 2012), lebih tepatnya "Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan". Metafora "Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan" ingin menggambarkan bagaimana pengetahuan dihasilkan atau dikembangkan oleh seluruh "anggota keluarga" dengan interaksi yang hangat di antara mereka, yang senantiasa dibimbing oleh ide Tuhan. "Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan" mampu menginspirasi "anggota keluarganya" dan masyarakat secara lebih luas. Praktik akuntansi emansipatoris berke-Tuhanan dapat mencapai tujuan emansipatoris, tidak hanya oleh kebajikan dari objek apa yang dilaporkannya, tetapi juga bagaimana laporan akuntansi dapat menransformasi kesadaran masyarakat (Shapiro, 2009).

Transformasi kesadaran melalui pemikiran dalam sejarahnya telah terbukti memengaruhi kesadaran masyarakat. Sebagai contoh, Karl Marx menekankan pentingnya transformasi kesadaran menjadi bagian dari transformasi emansipatori sosial. Menurutnya gerakan sosial dan komunisme telah menginspirasi transformasi di lembaga, hukum, dan relasi sosial. Ini adalah sebagai bentuk perlawanan terhadap kapitalisme yang terbukti menimbulkan patologi sosial, alienasi, dan komodifikasi (Molisa, 2011). Pemikiran Marx tidak hanya dalam wilayah teori, tetapi juga telah menjadi ideologi Marxisme dan Komunisme yang menjadi kekuatan sosial bahkan politik (Suseno, 1999: 4).

Pemikiran Marx yang pada dasarnya adalah dalam tataran filosofis, kemudian berkembang menjadi teori perjuangan pergerakan pembebasan

(Suseno, 1999: 4). Paling tidak Marx telah menginspirasi Peneliti Kritis, yang berangkat dari perspektif filosofis untuk menjadi praktis dalam pembebasan segala bentuk penindasan dan penjajahan. Habermas, yang memahami akuntansi sebagai sistem bahasa dan Gramsci, yang memahami akuntansi sebagai bentuk hegemoni, juga mengembangkan pemikirannya berdasarkan pemikiran Marxian yang mengarahkan bagaimana masyarakat harus berubah (Cooper dan Hopper, 1987). Termasuk dalam hal ini adalah pengembangan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan di UNK, pemikiran ini diharapkan akan mendorong terjadinya kesadaran masyarakat untuk bersikap kritis dan mendorong adanya keadilan sosial.

Akuntansi emansipatoris mampu memengaruhi pemikiran dan perilaku (Shapiro, 2009). Kembalinya identitas UNK menjadi “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan” melalui anggaran emansipatoris, diharapkan juga akan mempengaruhi *lifeworld* pada pemikiran dan perilaku “pribadi anggota keluarganya” dan menyembuhkan psikopatologi. Telah dijelaskan pada pembahasan Bab V dan VII, korporatisasi UNK dan praktik anggaran telah mengakibatkan psikopatologi anggota organisasi antara lain keterasingan pribadi dosen atas profesionalitasnya, yang berakibat anomi pada masyarakat akademisi di UNK, sehingga menimbulkan goyahnya identitas kolektif akademisi. Mereka cenderung bertindak dan berpikir materialistis atas dasar rasionalitas ekonomi, dibandingkan berpikir idealis yang seharusnya dimiliki oleh akademisi. Perilaku tersebut tidak terlepas dari anggaran sebagai pengukur kinerja organisasi.

Penyembuhan patologi sosial tersebut dilakukan melalui pembangunan integrasi sosial melalui reproduksi pola keanggotaan organisasi berupa reproduksi pola keanggotaan pribadi dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”, yang menyembuhkan individu dari keterasingannya, dan menjadikannya pribadi yang otonom yang tidak mengabdikan pada pasar. Reproduksi pola

keanggotaan pribadi tersebut akan membentuk “keluarga”. Keluarga yang di dalamnya, pribadi anggotanya berinteraksi secara harmonis. Keluarga yang disatukan oleh kesamaan tujuan dalam mencapai Tuhan. Struktur dunia kehidupan pribadi dan masyarakat ini akhirnya akan menumbuhkan identitas kolektif akademisi yang ber-Tuhan (lihat Gambar 9.1).

Gambar 9.1
Pencapaian Integrasi Sosial di UNK

Proses Reproduksi	Komponen Struktural			
	Pribadi	Masyarakat	Kebudayaan	Dimensi Evaluasi
Integrasi sosial	Reproduksi pola-pola keanggotaan sosial	hubungan antarpribadi yang diatur secara legitim	Kebudayaan yang berorientasi nilai	Solidaritas anggota
	Reproduksi pola keanggotaan pribadi dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”	Harmonisasi hubungan antarpribadi dalam “keluarga”	Menumbuhkan identitas kolektif akademisi yang ber-Tuhan”	

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 144)

9.2 Pembentukan Identitas Akademisi Sejati untuk Mengembalikan Tradisi Kolegial di Rumah Pengetahuan yang Ber-Tuhan

Diharapkan dengan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, institusi tidak lagi memperlakukan dosen sebagai *academic labour* yang harus berproduktivitas seperti karyawan pabrik. “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”, akan menempatkan dosen sebagai “orang tua” yang mendidik dan menginspirasi mahasiswa untuk lebih mengenal Tuhan-nya melalui pemahaman dan pengembangan ilmu. Menurut Sungkan (2008: 161) bahwa kemampuan berpikir rasional yang dipadukan dengan spiritualitas menjadi modal besar untuk mengembangkan kepribadian muslim yang insan kamil. Dosen yang mampu menghantarkan mahasiswa untuk menjadi Insan Indonesia Cerdas secara

komprehensif, yaitu cerdas spiritual, cerdas emosional, cerdas sosial, cerdas intelektual, dan cerdas kinestetis, sesuai dengan visi Kemendiknas 2025.

Anggaran emansipatoris diharapkan mampu menginspirasi pembelajaran yang juga membebaskan, yang memadukan kecerdasan intelektual dan kecerdasan spiritual (Triyuwono, 2010). Kedua kecerdasan tersebut jika dipadukan akan menghasilkan *hardskill* dan *softskill*, maka akan memiliki kekuatan luar biasa bagi pembentukan pribadi mahasiswa (Triyuwono, 2010). Hal ini didukung penelitian Tikollah dkk. (2006) yang menyimpulkan bahwa kecerdasan intelektual, emosional, dan spiritual berpengaruh terhadap sikap etis mahasiswa akuntansi. Kecerdasan spiritual, merupakan salah satu bentuk kebajikan intelektual yang dapat dikembangkan melalui proses belajar mengajar (Mintz, 2006), sehingga hal tersebut akan mendukung kebijakan UNK berikut ini:

Sasaran pengembangan UNK sebagai *Learning University* meliputi (1) pengembangan ipteks (ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni) dari hasil implementasi jiwa belajar di berbagai komponen kelembagaan melalui pengembangan kurikulum, inovasi, pengembangan dan pendayagunaan sumber, sistem manajemen, dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), baik *hard skills* maupun *soft skills*; (2) peningkatan keimanan dan ketaqwaan melalui pengembangan *hard skills* dan *soft skills*. (Rencana Induk Pengembangan UNK, 2011-2030).

Pembentukan Insan Indonesia Cerdas seperti yang dicita-citakan, tidak tepat dengan cara memperlakukan mereka sebagai konsumen. Mahasiswa yang dimetaforakan sebagai konsumen, menjadikannya sebagai pembeli. Pembeli akan menuntut kualitas pelayanan sesuai dengan biaya yang telah mereka bayar. Posisi relasi dosen-mahasiswa semacam ini akan mengurangi makna pendidikan secara jangka panjang. Kualitas layanan mahasiswa yang mendasarkan pada *unit cost* dengan instrumen akuntansi telah mengurangi makna proses pembelajaran (Singh, 2002). Anggaran emansipatoris diharapkan memberikan pencerahan bagi sivitas akademika, dengan “tidak” memperlakukan

mahasiswa sebagai konsumen (seperti yang telah dibahas di Bab V dan VI). Sebaliknya, sebagai “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”, lembaga akan memperlakukan mahasiswa sebagai “keluarga” yang harus dihargai sebagai manusia, yang dirindukan kehadirannya sebagai jiwa maupun fisik. Mahasiswa bukan sekedar diwakili oleh Nomor Induk Mahasiswa (NIM) yang bisa diakses secara *on-line*.

Hal tersebut sebagai kritik atas penggunaan teknologi yang semakin meningkat di UNK dalam relasi dosen-mahasiswa, salah satu contohnya adalah pengisian Kartu Rencana Studi (KRS) tanpa konsultasi dengan dosen Pembimbing Akademik (PA). Penggunaan teknologi yang berlebihan di perguruan tinggi akan menghilangkan makna hubungan kemanusiaan (Ritzer, 2002). Saran yang bisa dikemukakan dalam hal ini adalah penggunaan teknologi secara proporsional, tanpa mengurangi ataupun menghilangkan hubungan kemanusiaan.

Rasionalisasi penggunaan teknologi yang semakin meningkat adalah sebagai konsekuensi dari semakin bertambahnya jumlah mahasiswa. Salah satu kebijakan yang bisa disarankan untuk mengatasi masalah ini adalah rasionalisasi jumlah mahasiswa dengan mempertimbangkan proporsi ketersediaan fasilitas dan kapasitas SDM. Saran ini merupakan kritik atas peningkatan daya tampung mahasiswa di Fakultas X pada Tahun 2011 dari sebesar 900, yang terbagi menjadi 23 kelas, pada tahun 2012 daya tampung mahasiswa naik menjadi 1300, yang terbagi menjadi 33 kelas. Kenaikan daya tampung, tetapi dengan ketersediaan fasilitas yang hampir sama dengan tahun sebelumnya akan berdampak pada penurunan kualitas proses pembelajaran. Bahkan yang lebih mengherankan lagi, daya tampung mahasiswa pada Tahun 2012 sebesar 1.300, akan tetapi mahasiswa yang melakukan registrasi sebanyak 1.345. Ini berarti bahwa telah terjadi “*over capacity*” sebesar 45 mahasiswa. Bahkan kenaikan

daya tampung mahasiswa pada tahun 2012 sebanyak 400 dari tahun sebelumnya yang berjumlah 900 mahasiswa, juga patut dipertanyakan. Dari hal ini, sulit untuk tidak mengatakan bahwa telah terjadi “gejala industrialisasi” melalui “maksimalisasi produk”. Isu ini juga diangkat di Kompas (15 Maret 2013), perlunya pemerintah membatasi calon peminat LPTK agar kualitas lulusannya bisa dijamin dan dikendalikan.

“*Over capacity*” juga akan berdampak pada kualitas dan makna hubungan interpersonal sivitas akademika. Untuk itu, jumlah mahasiswa yang proporsional dengan ketersediaan fasilitas dan jumlah SDM diharapkan lebih memberikan ruang interaksi kekeluargaan antarsivitas akademika, dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”. Hal ini bisa dimulai dengan mengedepankan interaksi yang dilandasi etika dan moralitas. Menurut Aristoteles tindakan moral atau etika merupakan hasil dari proses kebajikan intelektual, sikap bijak, sikap mau memahami, dan sikap sensitif (Mintz, 2006). Di sini sistem pendidikan tinggi memegang peran strategis dalam membentuk moralitas dan perilaku etis mahasiswa (Amstrong, 2002). Hal ini seperti yang terjadi di Finlandia, Finlandia menempati *ranking* pertama dalam prestasi pendidikannya, salah satu faktor yang mendukung prestasi tersebut adalah pengelolaan pendidikan tinggi yang menekankan pada sistem nilai dan moralitas (Suyanto, 2012). Yang lebih menarik lagi, biaya kuliah di sana lebih murah dibandingkan Indonesia. Biaya Kuliah di Indonesia yang termurah setara dengan 38% dari pendapatan per kapita, sementara di Finlandia hanya sebesar 1% dari pendapatan per kapita (Kompas, 20 Juli, 2012).

Semangat kebersamaan “keluarga” dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan” akan meminimalisasi terjadinya konflik. Konflik kepentingan dalam proses penganggaran berawal dari sifat egoistik dan materialistik individu dan kelompok yang ingin memaksimalkan kesejahteraannya (seperti yang telah

dibahas di Bab VII). *Homo economicus*, lebih mendominasi dalam diri anggota organisasi, dibandingkan pribadi yang altruistik. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan diharapkan mendorong “pribadi anggota keluarga” untuk tidak senantiasa berperilaku yang mendasarkan rasionalitas ekonomi, tetapi lebih pada profesionalitas dan rasionalitas ekonomi secara proporsional. Hasil penelitian Mintz (2002) menunjukkan bahwa kebajikan etika (*ethics virtue*) seperti integritas dan kejujuran mendukung keberhasilan individu dalam mengemban tugas profesionalnya.

Tugas profesionalitas dosen menjadi terganggu ketika dosen UNK disibukkan dengan jumlah jam mengajar yang panjang, disebabkan semakin bertambahnya jumlah mahasiswa (seperti yang telah dibahas di Bab V dan VII), sehingga dosen tidak sempat melakukan refleksi apalagi kontemplasi (Nugroho, 2002: 17). Di sinilah gambaran dosen bukan lagi individu yang otonom, dalam bahasa Habermas (1987) hal ini sebagai bentuk *loss of freedom* akibat kolonisasi sistem. Dengan kembalinya UNK sebagai “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan” bukan “korporasi yang memproduksi pengetahuan”, memberikan peluang lebih besar bagi dosen sebagai “anggota keluarga” untuk melakukan refleksi atas tugas profesionalnya. Refleksi diri untuk mendapatkan diri yang otonom. Menurut Fichte refleksi diri adalah kehendak praktis subjek yang berusaha untuk mendapatkan otonominya sendiri, sebagai sumber kesadaran dan sebagai dunia (Mc Charty, 2006: 100). Termasuk dalam hal ini adalah otonom dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Otonomi ini akan meningkatkan kualitas akademik (Irianto, 2007).

Hilangnya otonomi akademik dan dominasi integrasi sistemik, yang menggantikan integrasi sosial, berpengaruh pada aspek sosialisasi diantaranya runtuhnya tradisi kolegial pada struktur budaya. Hal ini juga dipengaruhi oleh perilaku manipulatif pribadi atau individu, sehingga membentuk masyarakat

berperilaku rasional ekonomis. Patologi ini dapat disembuhkan melalui reproduksi tindakan untuk menjaga *lifeworld* dalam aspek sosialisasi melalui pembentukan identitas akademisi sejati yang ber-Tuhan. Sosialisasi anggota *lifeworld* mendorong tercapainya kehidupan individu yang selaras dengan kehidupan kolektif (Habermas, 1987: 193). Dalam konteks penelitian ini, internalisasi nilai ke-Tuhanan dalam pribadi-pribadi akademisi akan memotivasi tindakan mereka selaras dengan norma yang berlaku dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”. Akhirnya, runtuhnya tradisi kolegal dalam struktur kebudayaan dapat ditegakkan lagi melalui inkulturasi nilai ke-Tuhanan (lihat Gambar 9.2).

Gambar 9.2
Reproduksi Sosialisasi dalam *Lifeworld* UNK

Proses Reproduksi	Komponen Struktural			
	Pribadi	Masyarakat	Kebudayaan	Dimensi Evaluasi
Sosialisasi	Pembentukan identitas	Internalisasi nilai, yang memotivasi tindakan selaras dengan norma	Aktivitas interpretif, berupa inkulturasi	Tanggung jawab pribadi
	Pembentukan identitas akademisi sejati yang ber-Tuhan	Internalisasi nilai ke-Tuhanan, yang memotivasi tindakan individu sesuai norma “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”	Mengembalikan tradisi kolegal dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”	

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 144).

9.3 Tindakan Komunikatif untuk Pembebasan Kolonisasi *Lifeworld* UNK melalui Media Anggaran Emansipatoris Berdimensi Ke-Tuhanan

Refleksi diri membebaskan subjek dari ketergantungan kuasa yang dianggunkan (Ricoeur, 2006: 112). Pembebasan kuasa yang dianggunkan dalam konteks ini dapat dimaknai sebagai pembebasan *lifeworld* pendidikan tinggi dari kolonisasi atau kuasa sistem kapitalis yang telah masuk dalam sistem administrasi negara melalui BLU. Pembebasan *Lifeworld* kebudayaan telah

mereproduksi pengetahuan kritis berupa anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan yang direproduksi oleh diri ber-Tuhan. Anggaran emansipatoris telah membebaskan diri dari kuasa akuntansi positivistik. Pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK telah dilakukan melalui integrasi sosial dengan reproduksi pola keanggotaan pribadi dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan, yang menumbuhkan hubungan yang harmonis antarpribadi dalam “keluarga” dan membentuk identitas kolektif akademisi yang ber-Tuhan. Pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK melalui sosialisasi dimulai dengan pembentukan identitas akademisi sejati yang ber-Tuhan. Internalisasi nilai ke-Tuhanan dalam diri individu, akan memotivasi tindakannya sesuai norma “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”. Akhirnya sosialisasi akan mengembalikan tradisi kolegal dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan (lihat Gambar 9.3).

Gambar 9.3
Tindakan Komunikatif untuk Pembebasan Kolonisasi *Lifeworld* UNK

Proses Reproduksi <i>Lifeworld</i>	Komponen Struktural		
	Pribadi	Masyarakat	Kebudayaan
Reproduksi Kultural	Reproduksi pengetahuan akuntansi oleh Subjek ber-Tuhan	Pembaruan akuntansi oleh civitas akademik	Anggaran Emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan
Integrasi sosial	Reproduksi pola keanggotaan pribadi dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”	Hubungan yang harmonis antarpribadi dalam “keluarga”	Menumbuhkan identitas kolektif akademisi yang ber-Tuhan
Sosialisasi	Pembentukan identitas akademisi sejati yang ber-Tuhan	Internalisasi nilai ke-Tuhanan: tindakan individu sesuai norma “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”	Mengembalikan tradisi kolegal dalam “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan”

Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987:144)

Tindakan komunikatif tidak hanya proses reproduksi kultural yang telah menghasilkan “anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan”, pada saat yang sama tindakan komunikatif adalah proses integrasi sosial dan sosialisasi

(Habermas, 1987: 188). Tindakan komunikatif yang dipandu nilai ke-Tuhanan ini adalah sebagai bentuk penyembuhan patologi sosial akibat kolonisasi *lifeworld* oleh sistem. Dalam konteks penelitian ini, nilai ke-Tuhanan digunakan sebagai dasar integrasi sosial dan sosialisasi, seperti yang dikemukakan Habermas berikut ini:

Protect areas of life that are functionally dependent on social integration through values, norms and consensus formation, to preserve them from falling prey to the systemic imperatives of economic and administrative subsystems growing with dynamics of their own, and to defend them from being converted over, through the steering medium of the law, to a principle of sociation that is, for them, dysfunctional (Habermas, 1987: 372–373).

Pada akhirnya pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK melalui tindakan komunikatif dapat dilihat dari domain kebudayaan dan reproduksi kultural berupa anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, domain masyarakat dan integrasi sosial berupa hubungan harmonis antarpribadi dalam keluarga, dan domain pribadi dan sosialisasi berupa pembentukan identitas sejati akademisi yang ber-Tuhan. Hal ini adalah sebagai bentuk “penyatuan kembali” *lifeworld* dengan nilai ke-Tuhanan, untuk membebaskan kolonisasi *lifeworld*. Kolonisasi oleh sistem melalui rasionalisasi telah mengeluarkan nilai ke-Tuhanan dari *lifeworld*, seperti yang diungkapkan Habermas berikut ini:

The unity of the lifeworld can no longer be so readily guaranteed by mythical interpretations of the world. Now religious metaphysical worldviews carry out this unifying function, and all the more impressively the more they are rationally organized (Habermas, 1984: 245).

Jika hubungan pertukaran antara *lifeworld* dan sistem (yang dalam pembahasan Bab IV, V, VI, dan VII dikendalikan oleh *steering media* anggaran bersifat mengkolonisasi dan mengakibatkan patologi sosial), maka setelah ditemukannya anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan yang berasal dari *lifeworld* inilah yang akan membebaskan kolonisasi *lifeworld* UNK (lihat Gambar

9.4). Ini merujuk kembali pada teori perkembangan masyarakat yang dikemukakan Habermas (1987) bahwa pada masyarakat tradisional *lifeworld*-lah yang mengendalikan sistem. Dalam konteks penelitian ini, peran tradisional UNK sebagai institusi pendidikan tinggi yang bertujuan untuk menghasilkan lulusan beriman dan bertakwa kepada Tuhan, juga akan dipandu atau dikendalikan oleh anggaran emansipatoris yang dihasilkan dari *lifeworld*-nya sendiri. Dengan demikian, anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan ini dapat didefinisikan secara teknis sebagai alokasi sumber daya ekonomi yang mendasarkan pada nilai ke-Tuhanan untuk mencapai tujuan organisasi.

Gambar 9.4
Hubungan Pertukaran *Lifeworld* dengan UNK melalui Media Anggaran Emansipatoris



Sumber: diadaptasi dari Habermas (1987: 320).

Anggaran yang merefleksikan *lifeworld*-nya adalah sebagai bentuk *steering media* yang bersifat regulatif (lihat Lawrence dan Sharma, 2002). Dengan demikian tujuan Teori Tindakan Komunikatif Habermas yang ingin memadukan kembali *lifeworld* dan *sistem*, supaya keduanya saling memperkaya dan mempertinggi (Ritzer dan Goodman, 2009), telah dicapai melalui anggaran emansipatoris yang dihasilkan dalam penelitian ini. Paling tidak, anggaran emansipatoris ini menjadi harapan, seperti apa yang dikemukakan Irianto (2007:

99) *“will bring the sunshine spirit in its transformation, and will be able to limit the dark side of such transformation”.*

9. 4 Ringkasan

Pembebasan kolonisasi *lifeworld* UNK tidak hanya dicapai melalui reproduksi budaya yang menghasilkan anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, tetapi juga dicapai melalui reproduksi integrasi sosial dan sosialisasi. Anggaran emansipatoris sebagai hasil reproduksi budaya menjadi inspirasi bagi tumbuhnya identitas kolektif akademisi yang ber-Tuhan dan kembalinya tradisi kolegal dalam Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan. Rumah ini dikendalikan oleh anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan yang dihasilkan dari *lifeworld*-nya. UNK bukan lagi “korporasi yang memproduksi pengetahuan” yang dikendalikan oleh anggaran kinerja ala korporasi. Pengembalian UNK sebagai “Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan” akan menginspirasi “anggota keluarga” untuk lebih memahami dan mengenal dirinya sebagai pribadi sejati akademisi yang otonom, yang akan tetap menjaga kehormatan, harga diri, dan kemuliaannya seperti tujuan dibangunnya Rumah Pengetahuan yang ber-Tuhan.

BAB X

KESIMPULAN, KONTRIBUSI, DAN KETERBATASAN

10.0 Pendahuluan

Bab X menjadi bab terakhir dari seluruh rangkaian bab dalam laporan penelitian disertasi ini. Bab ini diawali dengan kesimpulan dari hasil temuan penelitian, sebagai jawaban atas pertanyaan penelitian. Selanjutnya berdasarkan temuan penelitian berturut-turut disajikan mengenai kontribusi dan keterbatasan penelitian.

10.1 Kesimpulan

Penelitian ini telah menjawab tiga pertanyaan penelitian. Pertanyaan penelitian pertama telah dijawab di Bab IV, bab ini menyimpulkan bahwa akuntansi telah digunakan *WB* sebagai *steering media* kolonisasi *lifeworld* perguruan tinggi di Indonesia. Tujuan utama *WB* adalah menjadikan pendidikan tinggi menjadi barang privat dan menjadikannya “komoditas pasar”. Pertanyaan kedua dijawab di bab V, VI, dan VII, kesimpulan dari ketiga bab ini adalah bahwa anggaran digunakan sebagai *steering media* UNK mengolonisasi *lifeworld*-nya, yang mengakibatkan terjadinya patologi sosial. Pertanyaan ketiga dijawab di Bab VIII dan IX, dua bab ini menyimpulkan bahwa anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan menjadi “media emansipasi” kolonisasi *lifeworld* dan “media penyembuh” patologi sosial.

Berdasarkan temuan penelitian yang telah dibahas pada bab-bab tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran dalam praktiknya di UNK adalah *value laden*. Temuan ini memperkuat asumsi adanya pertautan antara ilmu pengetahuan dan kepentingan. Dengan kata lain, temuan ini menolak asumsi bahwa pengetahuan adalah *value free*.

Reproduksi budaya yang berupa pengetahuan akuntansi tidak terlepas dari konteks *value* yang melingkupinya. Anggaran dapat menjadi “media kolonisasi” ataupun “media emansipasi” bergantung pada konstruksi *value* yang menjadi pijakannya. Anggaran berbasis kinerja dalam konteks BLU dikonstruksi oleh *value* neoliberal yang kapitalistik. Anggaran yang dibangun dengan *value* kapitalistik akan memengaruhi perilaku kapitalistik individu, organisasi, dan masyarakat secara luas. Begitu juga anggaran emansipatoris yang dibangun dengan *value* ke-Tuhanan, diharapkan akan mampu memengaruhi perilaku individu, organisasi, dan masyarakat sesuai dengan nilai ke-Tuhanan.

Dari hasil temuan penelitian yang telah dipaparkan dapat disimpulkan bahwa akuntansi sebagai ***steering media* sangat efektif untuk mengubah *lifeworld* pendidikan tinggi di Indonesia dan UNK khususnya**. Akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja telah menggeser *lifeworld* pendidikan tinggi dari ranah publik ke ranah privat, yang berdampak pada terjadinya patologi sosial. Anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan yang dihasilkan dari penelitian ini adalah salah satu alternatif pemikiran untuk mengembalikan *lifeworld* sejati pendidikan tinggi di Indonesia dan UNK khususnya.

10. 2 Kontribusi

Berdasarkan pada temuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi secara teoritis, praktis, dan kebijakan. Secara teoritis, ***pertama***, penelitian ini telah memberikan alternatif pendekatan penelitian anggaran akuntansi sektor publik perguruan tinggi dari paradigma kritis dengan Teori Tindakan Komunikatif Habermas. Pendekatan ini berbeda dengan penelitian Syam dan Djalil (2006) serta Opposunggu dan Bawono (2006) mengenai anggaran pendidikan tinggi dalam konteks BLU, yang menggunakan paradigma penelitian positif dan perspektif teori keagenan. ***Kedua***, pendekatan

metodologi Habermas yang termasuk dalam *middle range theory*, memberikan fleksibilitas bagi peneliti untuk memperbaiki dan memperluas teori Tindakan Komunikatif Habermas, dengan memadukan filsafat ke-Tuhanan Fichte, sehingga penelitian ini menghasilkan model konseptual anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan. Hasil inilah yang membedakan dengan hasil penelitian sebelumnya, seperti yang dilakukan oleh Laughlin (1991); Broadbent (1993); Ezzamel et al.(1999); Lawrence dan Sharma (2002); Broadbent (2002) ; Broadbent dan Laughlin (2005) serta Oakes dan Berry (2009). **Ketiga**, temuan penelitian ini memberikan definisi baru baru mengenai anggaran dalam konteks organisasi perguruan tinggi, sehingga anggaran bukan hanya didefinisikan secara teknis, akan tetapi anggaran juga sebagai *steering media* kolonisasi, alat legitimasi, simbol, ideologi, *surveillance system*, alat *control at distance*, alat politik dan media pembebas kolonisasi.

Tujuan dari Teori Kritis Habermas adalah mengaitkan teori dengan praktik. Seperti tujuan tersebut, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap praktik anggaran di UNK. **Pertama**, anggaran berbasis kinerja berdampak pada patologi sosial. Oleh karena itu, temuan penelitian ini memberikan penyadaran dan pencerahan bagi institusi beserta anggotanya, bahwa pola PTN BLU dan implementasi akuntansinya telah menjauhkan UNK dari *lifeworld*-nya. Untuk itu, penelitian ini menawarkan alternatif pemikiran berupa anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan. **Kedua**, berdasarkan temuan penelitian bahwa masih terjadi distorsi komunikasi dalam proses penganggaran khususnya di Fakultas X UNK, untuk itu disarankan peningkatan pelibatan dan partisipasi aktif dosen dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi anggaran, serta peningkatan kualitas komunikasi dalam proses penganggaran antara Bagian Perencanaan UNK, Bagian Anggaran UNK, Pimpinan Fakultas X dan para dosen.

“Perubahan” yang diharapkan dari penelitian kritis akan lebih nyata jika perubahan tersebut dilakukan melalui suatu kebijakan. **Pertama**, berdasarkan temuan penelitian bahwa ternyata akuntansi digunakan sebagai *steering media* WB untuk mengolonisasi *lifeworld* pendidikan tinggi di Indonesia, maka saran yang bisa diajukan dari hasil ini adalah kebijakan pemerintah untuk secara bertahap melepaskan diri dari ketergantungan pembiayaan lembaga internasional, khususnya WB. Ini sebagai salah satu upaya untuk menjadi bangsa yang bebas dan berdaulat di negaranya sendiri, dalam menentukan kebijakan pendidikan tinggi sesuai dengan *lifeworld* ke-Indonesiaan, tanpa intervensi pihak asing, termasuk intervensi dalam praktik akuntansinya. **Kedua**, berdasarkan temuan penelitian bahwa ada gejala “industrialisasi” di Fakultas X UNK, salah satu indikasi yang bisa ditangkap adalah maksimalisasi jumlah mahasiswa, dengan kenaikan sebesar 48% di tahun 2012. Untuk itu, saran yang bisa diusulkan adalah kebijakan pengurangan jumlah mahasiswa, dengan mempertimbangkan ketersediaan SDM, sarana dan prasarana, dan kualitas proses pembelajaran. **Ketiga**, UNK secara kelembagaan telah “mengadopsi” model manajemen “ korporasi”, sehingga konsep “pemasaran”, “komoditas”, dan “industri” secara eksplisit tertuang dalam Rencana Induk dan Pengembangannya. Secara jangka panjang jika hal ini tidak dilakukan revisi, maka konsep-konsep tersebut akan menjadi kesadaran individu maupun organisasi UNK. Kesadaran ini dikhawatirkan akan semakin menjauhkan UNK dari *lifeworld* sejatinya. Untuk itu perlunya memperbaiki dan merevisi kembali filosofi Rencana Induk dan Pengembangan UNK. **Keempat**, sesuai semangat “*soul of justice*” yang dibawa oleh anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, maka anggaran ini dapat dijadikan alat kebijakan untuk alokasi dana yang lebih “berkeadilan”. Untuk itu disarankan perlunya penambahan alokasi anggaran untuk mahasiswa miskin.

10.3 Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan penelitian ini antara lain adalah mahasiswa sebagai salah satu unsur sivitas akademika kurang dilibatkan sebagai informan penelitian, sehingga kesimpulan hasil penelitian ini hanya berdasarkan dari pernyataan aktor-aktor yang menjadi informan penelitian. Keterbatasan penelitian yang lain adalah mengenai pengambilan data penelitian. Data penelitian diambil selama proses penganggaran tahun 2011 dan hanya beberapa data tahun 2012 yang dianggap sangat urgen yang ditambahkan peneliti untuk mempertajam analisis. Sebagian besar kejadian yang terkait dengan anggaran setelah tahun tersebut tidak terakomodasi dalam penelitian ini, yang kemungkinan besar berbeda dengan data kejadian tahun 2011.

Dari keterbatasan penelitian tersebut, memberi ruang bagi peneliti selanjutnya untuk mengeksplorasi lebih jauh kejadian setelah tahun 2011, serta memperluas cakupan penelitian dengan menambahkan fakultas lain di UNK, serta pelibatan mahasiswa sebagai informan. Dengan demikian, penelitian selanjutnya akan lebih memperkaya temuan, sehingga memberikan kesimpulan penelitian yang lebih utuh mengenai praktik anggaran di UNK BLU. Ruang penelitian yang juga terbuka untuk penelitian selanjutnya ini adalah penelitian pengembangan secara teknis anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan, sehingga konsep anggaran emansipatoris berdimensi ke-Tuhanan ini akan “membumi” secara praktis.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdel-Kader, M dan R. Luther. 2006. Evolution of Management Accounting: A Research Note. *Advances In Management Accounting* 15: 229–247.
- Adian, D. G. 2002. *Menyoal Objektivisme Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Teraju.
- Adhikari, P. dan F. Mellemvik. 2011. The Rise and Fall of Accruals: A Case of Nepalese Central Government. *Journal of Accounting in Emerging Economies* 1 (2): 123-143.
- Agyemang. 2009. Responsibility and Accountability Without Direct Control? *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22 (5): 762-788.
- Ahrens, T. dan C. S. Chapman. 2006. Doing Qualitative Weld Research in Management Accounting: Positioning data to contribute to theory. *Accounting, Organizations and Society* 31: 819–841.
- Andersson, T. dan S.Tengblad. 2009. When complexity Meets Culture: New Public Management and The Swedish Police. *Qualitative Research in Accounting & Management* 6 (1/2): 41-56.
- Ameriks, K. dan D.M. Clarke. 2005. *Cambridge Texts in The History of Philosophy Fichte*, Cambridge University Press.
- Appelrouth, S dan L.D. Edles. 2007. *Sociological Theory in The Contemporary Era*. USA: Pine Forge Press.
- Arnaboldi, M dan G. Azzone. 2004. Benchmarking University Activities: An Italian Case Study. *Financial Accountability & Management* 20 (2): 205-220.
- Arrington, C . E . dan A . G. Puxty. 1991. Accounting , Interests, and Rationality: A Communicative Relation. *Critical Perspectives on Accounting* 2: 31 – 58.
- Arrington, C.E. dan W. Schweiker. 1992. The Rhetoric and Rationality of Accounting Research. *Accounting Organizations and Society* 17 (6): 511-533.
- Arrington, C.E. dan J.R. Francis. 1993. Accounting as A Human Practice: The Appeal of Other Voices. *Accounting, Organizations and Society* 18 (2/3): 105-6.
- Asropi. 2007. Membangun Key Performance Indicator Lembaga Pelayanan Publik. *Manajemen Pembangunan* 57(I): 1-6.
- Asian Development Bank (ADB)*. 2003. Accrual Budgeting and Accounting In Government and Its Relevance For Developing Member Countries Regional and Sustainable Development Department Governance and Regional Cooperation Division.
- Ayeni, V. 2001. *Public Sector Reforms in Developing Countries*. London: Commonwealth Secretariat.

- Azis. A. 2003. *Memahami Fenomena Sosial Melalui Studi Kasus*. dalam Bungin, B. Analisis Data Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Barrett, J dan C. Scott. 2008. Costs and Funding of New Zealand Local Authorities: The Role of Democratic Discourse. *International Journal of Public Sector Management* 21 (3): 295-304.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Barzelay, M. 2002. How To Argue About NPM. *Journal International Public Management* 2(2): 183-216.
- Bastian, I. 2001. *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.
- Baxter, J. dan W.F. Chua. 2003. Alternative Management Accounting Research – Whence and Whither. *Accounting, Organizations and Society* 28 (1): 97-126.
- Beckett, J. 2002. *Early Budget Theory: The Progressive Theory Of Public Expenditures Budget Theory in The Public Sector*. Edited By Aman Khan dan W. Bartley Hildreth. USA: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Belkaoui, A.R. 2004. *Accounting Theory*. Fifth Edition. London: Thomson Learning.
- Bleicher, J. 2007. *Hermeuntika Kontemporer*. I. Khoiri (Penerjemah). Yogyakarta: Fajar Pustaka.
- Boyce, G. 2002. Now and Then: Revolutions in Higher Education. *Critical Perspective on Accounting* 13(5/6): 575– 601.
- Bracci, E. 2009. Autonomy, Responsibility and Accountability in The Italian School System. *Critical Perspectives on Accounting* (20): 293–312.
- Bridgman, T. 2007. Freedom and Autonomy in The university Enterprise. *Journal of Organizational Change Management* 20 (4): 478 – 490.
- Broadbent, J, R. Laughlin dan S. Read. 1991. Recent Financial And Administrative Changes in The NHS: A Critical Theory Analysis. *Critical Perspectives on Accounting* 2: 1–29.
- Broadbent, J. dan J. Guthrie. 1992. Changes in the Pubic Sector: A Review of Recent “Alternative” Accounting Research. *Accounting Auditing & Accountability Journal* 5 (2): 3-31.
- Broadbent, J. dan R. Laughlin. 1997. Developing Empirical Research: An Example Informed by A Habermasian Approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 10 (5): 622-648.
- Broadbent, J dan R. Laughlin. 1998. Resisting The “New Public Management”: Absorption and Absorbing Groups in Schools and GP Practices in The UK. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 11 (4): 403 – 435.

- Broadbent, J. 2002. Critical Accounting Research: A View From England. *Critical Perspectives on Accounting* (3): 433–449.
- Broadbent, J. dan R. Laughlin. 2002. Accounting Choices: Technical and Political Trade-offs and The UK's Private Finance Initiative. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 15 (5): 622 – 654.
- Broadbent, J. dan R. Laughlin. 2003. Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in The UK. *Critical Perspectives on Accounting* 14 (1/2): 23-48.
- Broadbent, J. dan R. Laughlin. 2005. Organisational and Accounting Change: Theoretical and Empirical Reflections and Thoughts on a Future Research Agenda. *Journal of Accounting & Organisational Change* (1): 7-26.
- Broadbent, J dan R. Laughlin, 2009. Performance Management Systems: A Conceptual Model. *Management Accounting Research* (20): 289-295.
- Broadbent, J; C. Gallop dan R. Laughlin. 2010. Analysing Societal Regulatory Control Systems With Specific Reference to Higher Education in England. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 23 (4): 506 – 531.
- Brodjonegoro, S.S. 1997. Some Thoughts on Quality Improvement and Competitiveness of Higher Education Institutions (in Indonesian). *Working Paper of the Academic Leaders of the State and Private Higher Education Institutions Conference*, Jakarta: 18-20 December.
- Brodjonegoro, S.S. 2002. *Higher Education Reform in Indonesia*. Ministry of National Education, Indonesia.
- Bronetto, Y dan R.F. Wharton. 2008. Service Delivery by Local Government Employees Post Implementation NPM: A Social Capital Perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management* 57 (1): 37-56.
- Burchell, S., C. Clubb, A. Hopwood, J. Hughes dan J. Nahapiet. 1980. The Roles of Accounting in Organisations and Society. *Accounting, Organizations and Society*: 5-28.
- Burrell, G. dan G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. England: Heinemann Educational Books.
- Capra, F., 2007. *The Turning Point*, Titik Balik Peradaban. M. Thoyibi (penerjemah). Yogyakarta: Penerbit Jejak.
- Carnegie, G. D. dan B. P. West. 2005. Making Accounting Accountable in The Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting* (16): 905–928.
- Catchpole, L.C. Cooper dan A. Wright. 2004. Capitalism, States and Accounting. *Critical Perspectives on Accounting* 15: 1037–1058.
- Cheung, A.B.L. 1996. Public Sector Reform and The Re-legitimation of Public Bureaucratic Power The Case of Hong Kong. *International Journal of Public Sector Management* 9 (5/6): 37-50.

- Chua, W.F. 1986. Radical Developments in Accounting Thought. *Accounting Review* LXI (4):601–32.
- Chua, W. F. 1988. Interpretive Sociology and Management Accounting a Critical Review. *Accounting Auditing & Accountability Journal* 1(2):59–79.
- Christensen, M. 2002. Accrual Accounting in The Public Sector: The Case of The New South Wales Government. *Accounting History* 7(2): 93-124.
- Christensen, M 2003, 'Without 'Reinventing The Wheel': Business Accounting Applied to The Public Sector. *Australian Accounting Review* 13 (2): 22-27.
- Christiaens, J. dan Els de Wielemaker. 2003. Financial Accounting Reform in Flemish Universities: An Empirical Study of the Implementation. *Financial Accountability & Management* 19 (2): 185- 204.
- Christie, N, B. Dyck, J. Morill dan R. Stewart. 2004. Escaping The Materialistic-Individualistic Iron Cage: A Weberian Agenda For Alternative, Radical Accounting. *Working Paper* Accepted for Presentation at the Fourth Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference, Singapore: 4 to 6 July.
- Connolly,C. dan N. Hyndman. 2006. The Actual Implementation of Accruals Accounting: Caveats From a Case Within The UK Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* (19): 272–290.
- Cooper, D. 1980. Discussion of Towards a Political Economy of Accounting *Accounting, Organizations and Society* 5 (1) 161-166.
- Cooper, D.J. dan T. M.Hooper, 1987. Critical Studies In Accounting. *Accounting Organizations and Society* 12 (5): 407-414.
- Courtney, J dan S. Richardson. 2006. "Rational" Models and Values in Contentious Situations: A Case Study of a University Budgeting Process, *Proceedings Americas Conference on Information Systems (AMCIS)*: 31 Des.
- Covaleski, M.A. dan M.W. Dirsmith, 1988. "The Use of Budgetary Symbols in The Political Arena: an Historically Informed Field Study", *Accounting, Organizations and Society* 13 (1): 1-24.
- Covaleski,M.A, J. H. Evans,J. L.Luft,. dan M. D.Shields. 2003. Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria For Selective Integration. *Journal of Management Accounting Research* (15): 3–49.
- Coy, D. dan M. Pratt. 1998. An Insight into Accountability and Politics in Universities: A Case Study. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 11 (5): 540-561.
- Craig, R.J, F. L. Clarke dan J. H. Amernic. 1999. Scholarship in University Business Schools – Cardinal Newman, Creeping Corporatism and Farewell to The "Disturber of The Peace"? *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 12 (5): 510 – 524.
- Creswell, J. W. 2005. *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative And Qualitative Research* (Second Ed.). Singapore: Pearson Prentice Hall.

- Dang, Q.A. 2009. Recent Higher Education Reforms in Vietnam: The Role of the World Bank. *Working Papers on University Reform Series*. Editor: Susan Wright
- Dannin, E. J. 1996. The Price of Everything}The Value of Nothing. *Electronic Review Journal of Organisation Theory* 2.
- D'Auno,T,, M. Succi dan J.Alexander. 2000. The Role of Institutional and Market Force in Divergent Organizational Change. *Administrative Science Quartly* 45: 679-703.
- Darmaningtyas. 2005. *Pendidikan Rusak-rusakan*. Yogyakarta: LKiS.
- Davis, N. 2010. Accrual Accounting and The Australian Public Sector – A Legitimation Explanation. *Australasian Accounting Business and Finance Journal* 4(2): 61-78.
- Deem, R. 1998. 'New Managerialism' and Higher Education: The Management of Performances and Cultures in Universities in The United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education* 8 (1):1-69.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Dent, J.F. 1991. Accounting and Organizational Cultures: a Field Study of The Emergence of a New Organizational Reality. *Accounting, Organizations and Society* 16: 705-732.
- Dillard, J. 1991. Accounting as A Critical Social Science. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 4 (1): 8-28.
- Dillard. J.F dan T. Tinker. 1996. Commodifying Business and Accounting Education : The Implications Of Accreditation. *Critical Perspectives on Accounting* 7: 215 – 225.
- Dillard, J.F., J.T. Rigsby dan C. Goodman. 2004. The Making and Remaking of Organization Context Duality and The Institutionalization Process. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (4): 506-542.
- Dillard, J. F. dan L. Ruchala. 2005. The Rules Are No Game From Instrumental Rationality to Administrative Evil. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 18 (5): 608-630.
- Dillard,J. F. dan K.Yuthas. 2006. Enterprise Resource Planning Systems and Communicative Action. *Critical Perspectives on Accounting* 17: 202–223
- Djamhuri, A. 2009. *A Case Study Of Governmental Accounting and Budgeting Reform At Local Authority In Indonesia: An Institutional Perspective*. Unpublished Doctoral Dissertation. Universiti Sains Malaysia.
- Dodd, N., 1994. *The Sociology of Money: Economics, Reason and Contemporary Society*. Policy Press, Cambridge.

- Donnelly, R. 2004. Critical Evaluation of The Impact of Global Educational Reform: an Irish Perspective. *The International Journal of Educational Management Volume 18* (6): 351–359.
- Edgar, A. 2006. *Habermas Key Concepts*. New York: Routledge.
- Edwards, P., M. Ezzamel dan K. Robson. 1999. Connecting Accounting and Education in The UK: Discourses and Rationalities of Education Reform. *Critical Perspectives on Accounting 10* (4): 469-500.
- Edwards, P., M. Ezzamel dan K. Robson. 2005. Budgetary Reforms, Survival Strategies and The Structuration of Organizational Fields in Education. *Accounting, Auditing & Accountability Journal 18* (6): 733-755.
- Effendi, S. 2005. Strategi Menghadapi Liberalisasi Pendidikan Tinggi. *Makalah*. Disampaikan Pada Seminar Nasional. Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang dan Harapan. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah dan Universitas Katolik Atma Jaya, Jakarta: 2 Mei.
- Ellwood, S. dan S. Newberry, 2007. Public Sector Accrual Accounting: Institutionalising Neo-Liberal Principles? *Accounting, Auditing & Accountability Journal 20* (4): 549-573.
- Elteren. M.V. 2003. U.S. Cultural Imperialism Today: Only a Chimera? *SAIS Review*. 23 (2): 169-188.
- Eriksson, P dan Kovalianen, A. 2008. *Qualitative Methods in Business Research*. Sage Publication.
- Ezzamel, M., N. Hyndman, I. Lapsley dan J. Pallot, 2007. Experiencing Institutionalization: The Development of New Budgets in The UK Devolved Bodies. *Accounting, Auditing & Accountability Journal 20* (1): 11-40.
- Fakih, M. 2002. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Farazdman, A. 1999. Globalization and Public Administration. *Jurnal Public Andiministrasi Review 59*(6): 509-522.
- Fowler, C. 2009. Performance Management, Budgeting, and Legitimacy-based Change in Educational Organisations. *Journal of Accounting & Organizational Change 5* (2): 168 – 196.
- Francis, J.R. 1990. After virtue? Accounting as A Moral and Discursive Practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal 3* (3): 5-17.
- Franz, R. S. 1998. Whatever You Do, Don't Treat Your Students Like Customers. *Journal of Management Education 22* (1): 63–69.
- Fuch, C. dan W. Hofkirchner, 2005. Self-organization, Knowledge and Responsibility. *Kybernetes 34* (1/2): 241-260.
- Gallhofer, S. dan J. Haslam. 2004. Accounting and Liberation Theology: Some Insights for The Project of Emancipatory Accounting., *Accounting, Auditing & Accountability Journal 17* (3): 382-407.

- Gorz, A. 1989. *Critique of Economic Reason*. Translated by Handyside, G. and Turner C. Verso. London.
- Gray, A. and W. I. Jenkins. 1986. Accountable Management in British Central Government: Some Reflections on The Financial Management Initiative. *Financial Accounting Management* (2): 171–187.
- Gray, R. and Bebbington. 1998. Accounting and The Soul of Sustainability: Hyperreality, Transnational Corporations and the United Nations, *The Centre for Social and Environmental Accounting Research*
- Gruening, G. 2001. Origin and Theoretical Basis Of New Public Management. *International Public Management Journal* (4): 1-25.
- Gurd, B. 2008. Structuration and Middle-range Theory—A Case Study of Accounting During Organizational Change from Different Theoretical Perspectives. *Critical Perspectives on Accounting* (19): 523–543.
- Guthrie, J. 1990. Current Developments in Public Sector Accounting and Auditing Standard Setting in Australia”, in Guthrie, J., Parker, L. and Shand, D. (Eds), *The Public Sector—Contemporary Readings in Accounting and Auditing*, Harcourt Brace Jovanovich, Sydney: 238-43.
- Guthrie, J. 1993. Australian Public Business Enterprises: Analysis of Changing Accounting, Auditing and Accountability Regimes. *Financial Accountability & Management* 9 (2): 101-13.
- Guthrie, J. and C. Humphrey. 1996. Public sector financial management developments in Australia and Britain: trends and contradictions. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting* (9): 283-302.
- Guthrie, J. and L. Parker. 1997. Recent public sector financial management change in Australia. *Public Sector Transformation Workshop*, Macquarie Graduate School of Management, Sydney: April.
- Guthrie, J. 1998. Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector – Rhetoric of Reality. *Financial Accountability & Management* 14 (1): 1–19.
- Guthrie, J., O. Olson and C. Humphrey. 1999. Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward, *Financial Accountability & Management* 15 (3): 209-228.
- Grubbs, J.W. 2000. Cultural Imperialism A Critical Theory of Interorganizational Change. *Journal of Organizational Change Management* 13 (3): 221-234.
- Habermas J. 1971. *Knowledge and Human Interests*. Boston and London: Boston Press and Heinemann.
- Habermas J. 1976. *Legitimation crisis* (Translated by Thomas McCarthy). UK: Blackwell Publisher.
- Habermas J. 1984. *Theory of Communicative Action Volume 1: Reason and The Rationalisation of Society*. (Translated by Thomas McCarthy). USA: Beacon Press.

- Habermas J. 1987. *Theory of Communicative Action Volume 2: Lifeworld and System: a Critique of Functionalist Reason*. (Translated by Thomas McCarthy). USA: Beacon Press.
- Habermas, J. 1992. *Moral Conciousness and Communicative Action*. C. Lenhardt dan S.W. Nicholseni (Penerjemah).UK: Blackwell Publishers.
- Habermas, J. 2009. *Teori Tindakan Komunikatif*. Buku Satu. Nurhadi. (Penerjemah) Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Habermas, J. 2009. *Tindakan Komunikatif*. Buku Dua. Nurhadi. (Penerjemah) Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Hadi, S., S. Daeng, Afrimadona, S. Darmastuti, E. Pratiwi dan I. Nataprawira. 2012. *Kudeta Putih: Reformasi dan Pelembagaan Kepentingan Asing dalam Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Hardiman, F. B. 1990. *Kritik Ideology. Pertautan Pengetahuan dan Kepentingan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Hardiman, F.B. 2003. *Melampaui Positivisme dan Modernitas*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Hardiman, F.B. 2008. Teori Diskursus dan Demokrasi: Peralihan Habermas Ke Dalam Filsafat Politik *Diskursus* 17 (I): 1-27.
- Hardiman, F.B. 2009. *Menuju Masyarakat Komunikatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Harris, R.W. 1994. Alien or Ally? TQM, *Academic Quality and The New Public Management* 2 (3): 33-39.
- Hartley, J. 2004. *Essential Guide To Qualitative Methods In Organizational Research*.(Ed. Casssell,C Dan Symon, G): Sage Publication Ltd.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hasan,M. 1997. The Renaissance View of Man. In Concept of Man in Comparative Perspective (Ed. Ansari, I.A.)
- Heyneman, S.P. 2003. The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank1960-2000. *International Journal of Educational Development* 23 (3): 315-337.
- Hines, R. D. 1988. Financial Accounting: In Communicating Reality We Construct Reality. *Accounting, Organizations and Society* 13(3): 251–261.
- Hoecht, A. 2006. Quality Assurance in UK Higher Education: Issues of Trust, Control, Professional Autonomy and Accountability. *Higher Education* 51:541–63.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration* (69): 3-19.
- Hood, C. 1995. NPM in The 1980s Variation on Theme. *Jurnal Accounting*

Organization & Society 20(2): 93-109.

- Hood, C. 2000. Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal* 3: 1-22.
- Hopwood, A. 1984. Accounting and the pursuit of efficiency. in Hopwood, A. and Tompkins, C. (Eds), *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan Limited, Oxford: 167-87.
- Hopwood, A. 1987. The archaeology of accounting systems. *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 207–234.
- Hopwood, A. 1990. Accounting and Organisational Change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 3 (1): 7-17.
- Holloway, D.A. 2004. Strategic Planning and Habermasian Informed Discourse: Reality or Rhetoric. *Critical Perspectives on Accounting* (15): 469–483.
- Hoque, Z. dan Moll, J. 2001. Public Sector Reform: Implications for Accounting, Accountability and Performance of State-owned Entities – an Australian erspective. *The International Journal of Public Sector Management* 14 (4): 304-326.
- Hoque, Z. 2005. Securing Institutional Legitimacy or Organizational Effectiveness? a Case Examining The Impact of Public Sector Reform Initiatives in an Australian Local Authority. *International Journal of Public Sector Management* 18 (4): 367-382.
- Hudson, P. J. dan . H. G. Thomas. 2001. Higher Education as an International Commodity: Ensuring Quality in Partnerships. *Assessment and Evaluation in Higher Education* 26 (2): 101–112.
- Huberman, A. M., & M. B. Miles, 2002. *The Qualitative Researcher's Companion*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Humphrey, C.; P. Miller, dan R.W. Scapens. 1993. Accountability and Accountable Management in The UK Public Sector. *Accounting Auditing Accounting Journal*. (6): 7–29.
- Humphrey, C dan R. W. Scapens. 1996. Methodological Themes Theories and Case Studies of Organizational Accounting Practices: Limitation or Liberation?. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 9 (4): 86-106.
- Idrus, N. 1999. Towards Quality Higher Education in Indonesia. *Quality Assurance in Education* 7 (3): 134-140.
- Irianto, G. 2007. Transforming State University Into Autonomous State University In Indonesia: Opportunities and Challenges (*The Case Of Brawijaya University*). *Proceeding*. The Association of South East Asian Institutions of Higher Education (ASAIHL) Conference. Curtin University of Technology, Perth Western Australia, 5-7 December.
- Irianto, S. 2012. *Otonomi Perguruan Tinggi Suatu Keniscayaan*. Jakarta: Buku Obor.

- Irvine, H dan M. Gaffikin. 2006. Methodological Insights Getting In, Getting On and Getting Out: Reflections on A Qualitative Research Project. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 19 (1): 115-145.
- Jacobs, K. 1995. Budgets: a Medium of Organizational Transformation. *Management Accounting Research* (6): 59-75.
- Jacobs, K. dan S.P. Walker. 2004. Accounting and Accountability in The Iona Community. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (3): 361-381.
- Jacobs, K. 2005. The Sacred and The Secular: Examining The Role of Accounting in The Religious Context. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 18 (2): 189-210
- Jawa Pos, Kampus Berlomba Buka Unit Bisnis, Senin, 7 Januari 2013.
- Johnstone , D.B. 2004. The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives. *Economics of Education Review* 23: 403–410.
- Johnstone, D.B., A. Arora dan W. Experton. 1998. The Financing and Management of Higher Education: A States Report on Worldwide Reforms". *Working Paper*, Unesco World Conference, Paris, France: October 5-6.
- Jones, P. W. 1992. World Bank Financing of Education: Lending, Learning, and Development. New York: Routledge.
- Jones, P. 1997. On World Bank Education Financing, *Comparative Education* 33 (1): 117-129.
- Jones, P. 2004. Taking the Credit: Financing and Policy Linkages in the Education Portfolio of the World Bank. In Steiner-Khamsi, G. (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Jones, P. 2006. *Education, Poverty and the World Bank*. Rotterdam : SensePublishers.
- Josser, E. dan S. T. S. Clegg. 2006. From Bureaucratic to Post-bureaucratic: The Difficulties of Transition. *Journal of Organizational Change Management* 19 (1): 54 – 64.
- Kaplan, R. S dan D. P Norton. 1992. The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*: 71-79.
- Kenny, A. 2006. *A New History Of Western Philosophy*. New York: Oxford University Press Inc.
- Kickert, W. 1995. Steering at A Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance* 8 (1): 135-57.
- Kimura, S. dan P. Mourdoukoutas. 2000. Effective Integration of Management Control Systems for Competing in Global Industries. *European Business Review* 12 (1): 41-45.

- King, R. 1995. What Is Higher Education for? Strategic Dilemmas for The Twenty-first Century University. *Quality Assurance in Education* 3 (4):14 – 20.
- Kivisto, J. 2005. The Government-Higher Education Institution Relationship: Theoretical Considerations from The Perspective Of Agency Theory. *Tertiary Education and Management* 11: 1–17.
- Kober, R., Juliana Ng dan B. J. Paul. 2007. The Interrelationship Between Management Control Mechanisms and Strategy. *Management Accounting Research* 18: 425–452.
- Kompas. 2005. Otonomi Pendidikan Rawan Komersialisasi: 18 Januari.
- Kompas. 2010. PTN Cenderung Pilih BLU. 20 Oktober.
- Kompas. 2012. Pembangkangan atas Putusan MK. 28 April.
- Kompas, 2012. Anggaran Perguruan Tinggi, Mencari Formula Terbaik. 20 Juli.
- Kompas. 2013. Liberalisasi Pendidikan. 19 Januari.
- Kompas. 2013. Pendidikan Karakter. 26 Maret.
- Kompas. 2013. Membina PTS. 2 April.
- Kompas, 2013. Model Pendidikan Guru Didesak Diubah, Perubahan harus Dimulai di LPTK. 21 Februari.
- Kompas. Anggaran Pendidikan 20 Persen Tak Efektif, Bank Dunia Sarankan Sistem Pendidikan Guru Diubah. 15 Maret.
- Kompas, 2013. Ketidakpastian di Venezuela, Presiden Hugo Chavez Meninggal, Industri Minyak Terancam. 7 Maret.
- Kurniawan, T. 2006. Pergeseran Administrasi Publik dari Model Klasik ke NPM ke *Good Governance, Paper*, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik. Sekolah Pascasarjana UGM.
- Kooiman, J. 2000., Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction, in Pierre, J. (Eds), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Koenig-Archibugi, M. 2003. Mapping Global Governance. *Working Paper*. Workshop 11- The Governance of Global Issues: Effectiveness, accountability, and Constitutionalized. ECPR Joint Sessions in Edinburgh.
- Kurunmaki, L., I. Lapsley dan K. Melia. 2003. Accountingization Vs. Legitimation: A Comparative Study Of The Use Of Accounting Information In Intensive Care. *Management Accounting Research* 14:112–139.
- Lapsley, I. dan A. Pettigrew. 1994. Meeting The Challenge: Accounting for Change. *Financial Accountability and Management* 10 (2): 79-92.

- Lapsley, I., dan J.Pallot 2000. Accounting, Management and Organizational Change: A Comparative Study of Local Government. *Management Accounting Research* 11: 213–229.
- Lapsley,I dan E. Wright. 2004. The Diffusion of Management Accounting Innovations in the Public Sector: A Research Agenda. *Management Accounting Research* 15: 355–374.
- Lapsley, I. 2007. Accountingization, Trust and Medical Dilemmas. *Journal of Health Organization and Management* 21(4/5): 368-380.
- Lapsley, I, A. Midwintera ,T. Nambiara, dan A .Steccolini. 2010. Government Budgeting, Power and Negotiated Order. *Management Accounting Research*.
- Laughlin RC. 1987. Accounting Systems in Organizational Contexts: A Case for Critical Theory. *Accounting Organization and Society* 12(5):479–502.
- Laughlin , R . 1991. Environmental Disturbances and Organisational Transitions and Transformations : Some Alternative Models. *Organisational Studies* 12 (2)209 – 232 .
- Laughlin, R., J. Broadbent, D. Shearn dan H. Willig-Atherton. 1994. Absorbing LMS: The Coping Mechanisms of A Small Group. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 7 (1): 59-85.
- Laughlin, R., J. Broadbent, dan H. Willig-Atherton 1994. Recent Financial and Administrative Changes in GP Practices in the UK: Initial Experiences and Effects. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 7 (3): 96 – 124.
- Laughlin, R. 1995. Methodological Themes Empirical Research in Accounting: Alternative Approaches and A Case for “Middle-range” Thinking. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 8 (1): 63-87.
- Law, J., 1996. Organizing accountabilities: ontology and the mode of accounting, in R. Munroe, J. Mouritsen (eds), *Accountability: Power, Ethos and the Technologies of Managing*, London, International Thompson Business Press.
- Lawrence, S. dan B. Doolin.1997. Introducing System Contradiction to Effect Change in The Public Sector: A New Zealand Case Study. *International Journal of Public Sector Management* 10 (7): 490 – 504.
- Lawrence, S. 1999. From Welfare State to The Civil Society; The Constitutive Use of Accounting In The Reform Of The NZ Public Sector. *Critical Perspectives on Accounting* 10: 223-246.
- Lawrence, S. dan U. Sharma. 2002. Commodification of Education and Academic Labour—Using The Balanced Scorecard In A University Setting. *Critical Perspectives on Accounting* 13: 661–677.
- Lehman,G. 2004. Accounting, Accountability and Religion: Charles Taylor’s Catholic

Modernity and The Malaise of A Disenchanted World. *Paper* for resenation at the Fourth Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference, Singapore: 4 to 6 July.

- Lehman, G. 2010. Perspectives on Accounting, Commonalities & The Public Sphere. *Critical Perspectives on Accounting* 21: 724–738.
- Lehman, G. 2006. Perspectives on Language, Accountability and Critical Accounting: An Interpretative Perspective. *Critical Perspectives on Accounting* 17: 755–779.
- Lehman, C. R. 2005. Accounting and The Public Interest All The World's a Stage *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 18 (5): 675-689.
- Levidow, L. 2002. Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies and Counter-Strategies. Levidow In: Robins, Kevin and Webster, Frank eds. *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management*. Oxford, UK: Oxford University Press: 227–248.
- Lewis, J., dan J. Ritchie. 2003. Generalising from Qualitative Research. in J. Ritchie & J.Lewis (Eds.), *Qualitative Research Practice: A Guide For Social Science StudentsAnd Researchers* (pp: 263-286). London: Sage Publications.
- Llewellyn, S. 1996. Theories for Theorists or Theories for Practice? Liberating Academic Accounting Research? *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 9 (4): 112-118.
- Llewellyn, S. 2003. What Counts as “Theory” in Qualitative Management and Accounting Research? Introducing Five Levels of Theorizing. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16 (4): 662-708.
- Lo, W. Y.W dan J. O. Gu. 2008. Reforming School Governance in Taiwan and South Korea: Empowerment and Autonomization in School-based Management. *International Journal of Educational Management* 22 (6): 506 – 526.
- Lodh, S. C dan M. J . R. Gaffikin.1997. Critical Studies in Accounting Research, Rationality and Habermas: A Methodological Reflection. *Critical Perspectives on Accounting* 8: 433 – 474.
- Lodh, S.R. dan M.J.R. Gaffikin. 2003. Implementation of An Integrated Accounting and Cost Management System Using The SAP System: A Field Study. *European Accounting Review* 12 (1): 85-121.
- Lowe, A.D. 2001. Accounting Information Systems as Knowledge Objects: Some Effects of Objectualization. *Management Accounting Research* 11 (1): 75-100.
- Lowe, A. D. 2004. Postsocial Relations Toward a Performative View of Accounting Knowledge. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (4): 604-628.
- Magnis-Suseno, F.1995. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Magnis-Suseno, F. 1999. *Pemikiran Karl Marx,: dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Makhmudi. 2003. NPM manajemen Baru Sektor publik. *Jurnal Sinergi Kajian Bisnis dan Manajemen* 6 (1): 69-76.
- Malmi, T. dan D. Brown. 2008. Management Control Systems as A Package— Opportunities, Challenges and Research Directions. *Management Accounting Research* 19: 287–300.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Marobela. 2008. NPM and The Corporatization of Public Sector in Peripheral Countries. *International Journal Social Economics* 35 (6): 423-434.
- McCarthy. T, 2006. *Teori Kritis Jurgen Habermas*. Nurhadi (Penerjemah). Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- McKernan, J.F. dan K.K. MacLulich. 2004. Accounting, Love and Justice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (3): 327-360.
- McKernan, J. F. 2007. Objectivity in Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 32 (1-2):155-180.
- McNicholas, P. dan M. Barrett. 2005. Answering The Emancipatory Call: An Emerging Research Approach ‘on The Margins’ of Accounting. *Critical Perspectives on Accounting* 16: 391–414.
- McPhail, K. 2009. Where is The Ethical Knowledge in The Knowledge Economy? Power and Potential in The Emergence of Ethical Knowledge as A Component of Intellectual Capital. *Critical Perspectives on Accounting* 20: 804–822.
- McSweeney, L. B. 1995. Accounting In Organizational Action: A Subsuming Explanation or Situated Explanations? *Accounting, Management & Information Technology* 5 (3/4): 245-282.
- Merino, B.D., A. G. Mayper dan T.D. Tolleson. 2010. Neoliberalism, Deregulation and Sarbanes-Oxley The legitimation of a Failed Corporate Governance Model. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 23 (6) 774-779.
- Meyer, H. 2002. The New Managerialism in Education Management: Corporatization or Organizational learning? *Journal of Educational Administration* 40 (6): 534 – 555.
- Miles, M.B. & A. M. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Tjetjep Rohendi Rohidi (Penerjemah). Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Miller, P. dan T. O’Leary. 1987. Accounting and The Construction of The Governable Person. *Accounting, Organizations and Society* 12 (3): 235-265.
- Minogue, M. 2000. Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices, *Public Policy and Management Working Paper Series*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.
- Mintz, S. M. 2006. Accounting Ethics Education: Integreting Reflectif Learning and Virtue Ethics. *Journal of Accounting Education* 24: 97–117.

- Mir, M.Z. dan A.S. Rahaman. 2007. Accounting and Public Sector Reforms A Study of A Continuously Evolving Governmental Agency in Australia. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 20 (2): 237-268.
- Mitchell, A., P. Sikka dan H. Willmott. 2001. Policing Knowledge by Invoking The Law: Critical Accounting and The Politics of Dissemination. *Critical Perspectives on Accounting* 12 (5): 527-555.
- Mok, K. 2005. The Quest for World Class University Quality Assurance and International Benchmarking in Hong Kong. *Quality Assurance in Education* 13 (4): 277-304.
- Molisa, P. 2011. A Spiritual Reflection on Emancipation and Accounting. *Critical Perspectives on Accounting* 22: 453– 484.
- Morgan, G. 1988. Accounting as Reality Construction: Towards a New Epistemology for Accounting Practice. *Accounting, Organizations and Society* 13 (5): 477-85.
- Mudhofir, A. 2007. Pengenalan Filsafat. Dalam *Filsafat Ilmu* (Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM). Yogyakarta: Liberty.
- Myers, M. D. 2009. *Qualitative Research In Business And Management*. London: Sage Publication.
- Myers, M. D. dan Young, L. W. 1997. Hidden Agendas, Power and Managerial Assumptions in Information Systems Development: An Ethnographic Study. *Information Technology & People* 10 (3): 224 – 240.
- Nagy, J. dan A. Robb. 2008. Can Universities Be Good Corporate Citizens? *Critical Perspectives on Accounting* 19: 1414–1430.
- Nelson, S.W., M. G. de la Colina dan M.I D. Boone. 2008. Lifeworld or systemsworld: What Guides Novice Principals?, *Journal of Educational Administration* 46 (6): 690-701.
- Neu, D., E. Ocampo Gomez, C. Graham dan M. Heincke. 2006. Informing Technologies and The World Bank. *Accounting, Organizations and Society* 31 (7): 635-62.
- Neu, D., L. Silva dan E.O. Gomez. 2008. Diffusing Financial Practices in Latin American Higher Education Understanding The Intersection Between Global Influence and The Local Context. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 21 (1): 49-77.
- Neu, D., D. Cooper dan J. Everett. 2001. Critical Accounting Interventions. *Critical Perspectives on Accounting* 12 (6): 735-762.
- Neu, D., E.Ocampo Gomez, O.G. Ponce de Leo´n dan M.F. Zepeda. 2002. Facilitating Globalization Processes: Financial Technologies and the World Bank. *Accounting Forum* 26(3): 271–290.
- Neuman, R dan J. Guthrie. 2002. The Corporatization of Research In

- Australian Higher Education. *Critical Perspectives on Accounting* 13: 721–741.
- Newberry, S. 2003. Sector Neutrality and NPM incentives : Their Use in Eroding The Public Sector. *Australian Accounting Review* 13 (2): 28-34.
- Ngok, K. dan J. Kwong, J. 2003. "Globalisation and educational restructuring in China. In N. C. Burbules and C. A. Torres (Eds.), *Globalisation and Education: Critical Issues*. Palgrave MacMillan: 160-188.
- Nor-Aziah, A.K dan R. W. Scapens. 2007. Corporatisation and Accounting Change The Role of Accounting and Accountants in a Malaysian Public Utility. *Management Accounting Research* 18: 209–247.
- Normore, A.H. 2004. The Edge of Chaos: School Administrators and Accountability. *Journal of Educational Administration* 42 (1): 55 – 77.
- Nugroho, H. 2002. *Mcdonalisasi Pendidikan Tinggi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Oakes, L., B. Townley, dan D. Cooper. 1998. Business Planning as Pedagogy: Language and Control in A Changing Institutional Field. *Administrative Science Quarterly* 43(2): 257–292.
- Oakes, H dan A. Berry. 2009. Accounting Colonization: Three Case Studies in Further Education. *Critical Perspectives on Accounting* 20: 343–378.
- O'Donnell, D. 1999. Habermas, Critical Theory and Selves-Directed Learning. *Journal Of European Industrial Training* 23 (4/5): 251-261.
- Ompusunggu, K.B. dan I. Bawono..2006. Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Job Relevant Information (JRI) Terhadap Informasi Asimetris (Studi Pada Badan Layanan Umum Universitas Negeri di Kota Purwokerto Jawa Tengah). *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi* 9. Padang: 23-26 Agustus.
- Osborne, A. dan T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Transferring the Public Sector*. New York: Penguins Books.
- Otley, D. 2003. Management Control and Performance Management: Whence and Whither? *The British Accounting Review* 35: 309–326.
- Paät, J. P. 2012. Sepintas Mengenal Perspektif Pendidikan Marxis. dalam Sutjipto (penyunting): *10 Windu Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc. Ed, Pendidikan Nasional Arah Ke Mana?*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Pallot, J. 1992. Elements of a Theoretical Framework for Public Sector Accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 5 (2): 38-59.
- Palmer, I dan R. Dunford. 2008. Organizational Change and The Importance of Embedded Assumptions. *British Journal of Management* (19):20–32.
- Parker, L.D. 2002. It's Been A Pleasure Doing Business With You: A Strategic Analysis and Critique of University Change Management. *Critical Perspectives on Accounting* 15 (5/6): 603-619.

- Perez, L. F dan K. Robson. 1999. Ritual Legitimation, De-coupling and The Budgetary Process: Managing Organizational Hypocrisies in A Multinational Company. *Management Accounting Research* 10: 383-407.
- Poullaos, C. 2004. Globalisation, Accounting Critique and The University. *Critical Perspective on Accounting* 15(4/5):715–30.
- Power, M. dan R. Laughlin. 1996. Habermas, Law and Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 21 (5): 441-65.
- Peraturan pemerintah Republik Indonesia No 23 tahun 2005 Tentang Badan Layanan umum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Th.2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Peraturan Menteri Keuangan No 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan BLU.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 33 Th. 2009 tentang pedoman pengangkatan pengawasan pada PTN di Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional yang menerapkan BLU.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 34 Tahun 2010 mengenai pola penerimaan mahasiswa oleh perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah.
- Quattrone, P. 2000. Constructivism and Accounting Research: Towards a trans-disciplinary Perspective. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 13 (2): 130-155.
- Rachbini, D. 2006. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Rahaman, A.S. dan S. Lawrence. 2001. A Negotiated Order Perspective on Public Sector Accounting and Financial Control. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 14 (2): 147-165.
- Rahaman, A, Lawrence, S, dan Roper, J 2004, 'Social and environmental reporting at the VRA: institutional legitimacy or legitimization crisis?' *Critical Perspectives on Accounting* 15 (1): 35-56.
- Rée, J. dan J.O. Urmson. 2005. *The Concise Encyclopedia of Western Philosophy. Third Edition*. New York: Routledge.
- Richter, E.M. dan E. A. Buttery. 2004. Economic Rationalism: Serving Tertiary Business Education Needs? The Australian Case. *Quality Assurance in Education* 12 (3): 120–127.
- Ricour, P. 2006. *Hermeneutika Ilmu Sosial*. M. Syukri (Penerjemah). Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Ritzer, G. 2003. *Teori Sosial Postmodern*. Muhamad Taufik (Penerjemah). Yogyakarta: Kreasi Wacana.

- Ritzer, G. 2006. *The Globalization of Nothing*. Mengkonsumsi Kehampaan di Era Globalisasi. Lucianda M. Lett (Penerjemah). Yogyakarta: Universitas Admajaya Yogyakarta.
- Ritzer, G. dan D. J. Goodman. 2010. *Teori Sosiologi Modern*, Alimandan (Perjemah) Jakarta: Predana Media Group.
- Richardson, A.J. 1987. Accounting as A Legitimizing Institution. *Accounting Organizations and Society* 12 (4): 341-355.
- Robson, K. 1992. Accounting Numbers as “inscription”: Action at A Distance and The Development of Accounting. *Accounting, Organizations and Society* 17(7): 685–708.
- Rosjidi. 2001. *Akuntansi Sektor Publik Pemerintah: Kerangka, Standard dan Metode*. Surabaya: Aksara Satu.
- Roundeoux, G. 2006. Modernizing Public Administration: The Impact Organizatioanl Identities. *International Journal of Public Sector Management* 19 (6): 569-584.
- Salim, A. 2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- Sallis, E. 1993. *Total Quality Management in Education*, London: Kogan Page.
- Sandino, T. 2004. Introducing the first Management Control Systems: Evidence from the Retail Sector. *Working paper Management Accounting Research Symposium*: February.
- Sangkan, A. 2008. *Spiritual Salah Kaprah*. Bekasi: PT Gybraltar Wahyamaya
- Saravanamuthu, K dan S. Filling. 2004. A Critical Response to Managerialism in The Academy. *Critical Perspectives on Accounting* 15: 437–452.
- Savas, E. 1982. *Privatizing the Public Sector: How to Shrink the Government*, Chatham House, Chatham, NJ.
- Scapens, R.W. 1990. Researching Management Accounting Practice: The role of Case Study Methods. *British Accounting Review* 2 (2):259-281.
- Scapens, R.W. 2004. Doing Case Study Research in Humphrey, C. and Lee, B. (Eds), *The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind the Scenes View of Using Qualitative Research Methods*.
- Shapiro, B. 2009. A Comparative Analysis of Theological and Critical Perspectives on Emancipatory Praxis Through Accounting. *Critical Perspectives on Accounting* 20: 944–955.
- Shearer, T.L. dan C.E. Arrington CE. 1993. Accounting in Other Wor(l)ds: A Feminism Without Reserve. *Accounting, Organization and Society* 18(2/3): 253–72.
- Shin, J.C., R.K. Toutkoushian dan U. Teichler. 2011. *University Rankings Theoretical*

- Basis, Methodology and Impacts on Global Higher Education*. New York: Springer.
- Singh, G. 2002. Educational Consumers or Educational Partners: A Critical Theory Analysis. *Critical Perspectives on Accounting* 13: 681–700.
- Skalen, P. 2004. NPM Reform and The Contruction of Organizational Identities. *The International of public Sector Management* 17 (3): 251-263.
- Soefihara, E.A.J. 2005. *Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sugiono. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit AlfaBeta.
- Sukoharsono, E.G. 2005. A Critical Perspective Analysis of Indonesia Accounting Thought: Some Preliminary Thoughts on The Search for Better Understanding of Accounting in Practice. *The International Journal of Accounting and Business Society* 13 (1): 69-89.
- Sulistiyono, S. T. 2007. Higher Education Reform In Indonesia At Crossroad. *Paper Presented at the Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University, Nagoya, Japan: 26 July*.
- Suriasumantri, J.S, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Popular*. Jakarata: Pustaka Sinar Harapan
- Steffy, B. dan A. Grimes. 1986. A Critical Theory of Organization Science. *Academy of Management Review* 11 (2): 322-336.
- Stiglitz, J. 2008. The Future of Global Governance. In Serra, N. & Stiglitz, J. (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press.
- Swasono, S. 2012. Pembangunan Berwawasan Pancasila. dalam Sutjipto (penyunting): *10 Windu Prof. Dr. H.A.R. Tilaar, M.Sc. Ed, Pendidikan Nasional Arah Ke Mana?*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Syam, F. dan A. Djalil. 2006. Pengaruh Orientasi Profesional Terhadap Konflik Peran: Interaksi Antara Partisipasi Anggaran Dan Penggunaan Anggaran Sebagai Alat Ukur Kinerja Dengan Orientasi Manajerial (Suatu Penelitian Empiris Pada Perguruan Tinggi Negeri Dan Swasta Di Provinsinanggroee Aceh Darussalam) *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi 9 Padang: 24-26 Agustus*.
- Tadjudin, M.K. 2009. Quality Assurance in Indonesian Higher Education. In *Higher Education in Asia/Pacific Quality and the Public Good*, Edited by T. W. Bigalke dan D. E. Neubauer. New York: Palgrave Macmillan.
- Thorne, L. 2001. Refocusing ethics Education in Accounting Students Tendency to Use Their Cognitive Moral Capability. *Journal of Accounting Education* 19:102-117.
- Tinker, A. M, B. D. Merino dan M. D. Neimark. 1982. The Normative Origins of Positive Theories: Ideology and Accounting Thought. *Accounting, Organizations and Society* 7 (2): 167-200.

- Tinker, T. 2004. The Enlightenment and Its Discontents Antinomies Of Christianity, Islam and The Calculative Sciences. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17 (3): 442-475.
- Tikollah, M. R., I Triyuwono dan U. Ludigdo. 2006. Pengaruh kecerdasan Intelektual, Kecerdasan Emosional dan Kecerdasan Spiritual Terhadap Sikap Etis Mahasiswa Akuntansi. *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi*. Padang: 23-26 Agustus.
- Tilaar, H.A.R. 2009. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Tiron Tudor, A, dan R. Blidisel. 2008. Romanian Accrual Accounting Experience in Public Higher Education Sector. Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 6691, : 21:14 . Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6691/>
- Tjahjadi, S.P. 2008. *Petualangan Intelektual : Konfrontasi dengan Para Filsuf dari Zaman Yunani hingga Zaman Modern*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Toha, M. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Toha- Sarumpaet. 2012. Otonomi Perguruan Tinggi Indonesia: Soal Keindonesiaan yang Niscaya. Dalam S. Irianto (Editor), *Otonomi Perguruan Tinggi Suatu Keniscayaan*. Jakarta: Buku Obor.
- Triyuwono, I, 2012, *Akuntansi Syariah, Perspektif, Metodologi, dan Teori*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Triyuwono, I. 2010. "Mata Ketiga" Se Laen, Sang Pembebas Sistem Pendidikan Tinggi Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* 1 (1) Jurusan Akuntansi FE Universitas Brawijaya.
- Trowler, P. 1998. *Academics, Work and Change*. Buckingham: Open University Press.
- Undang Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia No 1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia No 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi.
- Venieris G. dan S. Cohen. 2004. Accounting Reform in Greek Universities: a Slow Moving Process. *Financial Accountability & Management* 20 (2): 183-204.
- Vidovich, L. 2002. Quality Assurance in Australian Higher Education: Globalization and 'Steering at Distance'. *Higher Education* 43: 391-408.
- Walker, B & Walker, B 2000, *Privatization in Australia: Sell Off or Sell Out?*, ABC Books, Sydney.
- Watkins, A.L. dan C. E. Arrington. 2007. Accounting, New Public Management and

- American Politics: Theoretical Insights into the National Performance Review. *Critical Perspectives on Accounting* 18: 33–58.
- White, S. K., 1988. *The Recent Works of Jurgen Habermas: Reason, Justice and Modernity* Cambridge: Cambridge University Press.
- Wibowo, I. dan F. Wahono. 2003. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Wibowo, I. 2011. *Negara dan Bandit Demokrasi*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas.
- Willis, J. W. 2007. *Foundation Of Qualitative Research. Intepretive and Critical Approaches*. USA: Sage Publication.
- Willmott, H. 1995. Managing the Academics: Commodification and Control in the Development of University Education in the UK. *Human Relations* 48 (9): 993–1020.
- World Bank. 1994. *Higher education: Lessons of experience*. Washington, DC: World Bank
- World Bank. 1995. *World Bank Higher Education: The Lessons of Experience*,. Washington, DC : World Bank.
- World Bank. 1998. *Project Appraisal Document*, WB Report No: 17235-VN. 28 July
- World Bank 1999. Education Sector Strategy: 1999. Washington DC: World Bank.
- World Bank, 2005. *Project Appraisal Document: Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*. Report No:31644-ID. Washington, Human Development Unit, East Asia and Pacific Region.
- World Bank, 2010. *Indonesia: Higher Education Financing*. Washington DC. The World Bank-Human Development East Asia and Pacific Region, Washington D.C.: The World Bank
- Wright , W. E. 2005. *The Science of Knowing J. G. Fichte's 1804 Lectures on The Wissenschaftslehre*. NewYork: State University of New York Press.
- Wright, J. 2003. *The Ethics of Economic Rationalism*. Sydney: University Of New South Wales Press Ltd
- Yin, R., K. 2003. *Case Study Research Design And Methods* (Third Ed.). Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications.
- Zoetmulder. P.J.1995. *Pantheism and Monism in Javanese Suluk Literatur; Islamic and Indian Mysticism in an Indonesian Setting*. M.C.Ricklefs (Penerjemah) Leiden: KTLV Press.